

University of Groningen

## Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie

Allers, M.A.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2000

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Allers, M. A. (2000). *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*. s.n.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# **Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie**

dr. M.A. Allers

Rapport 00-7  
december 2000  
ISBN 90 76276 14 5

## **COELO**

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden  
Faculteit der Economische Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Postbus 800  
9700 AV Groningen

Internet: [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)  
Gemnet: [web.coelo.gemnet.nl](http://web.coelo.gemnet.nl)



---

# Inhoudsopgave

---

## **Beleidsmatige samenvatting 5**

### **0. Voorwoord 6**

### **1. Inleiding 7**

- 1.1. De plaats van het decentrale belastinggebied 7
- 1.2. Argumenten voor vergroting van het decentrale belastinggebied 8
- 1.3. Een betere decentrale afweging 8
  - Het traditionele economische argument 8
  - Mental accounting 9
- 1.4. Een grotere betrokkenheid van de burger 9
- 1.5. Inhoud van dit rapport 10

### **2. De theorie van het keuzegedrag 12**

- 2.1. Inleiding 12
- 2.2. Rationele keuzetheorie 12
- 2.3. Prospect theory 13
- 2.4. Mental accounting 15
  - Labeling 15
  - Verliesaversie en de dominantie van de status quo 17

### **3. “Irrationeel” overheidsgedrag: het flypaper effect 19**

- 3.1. Inleiding 19
- 3.2. Soorten flypaper effect 19
  - Overdrachten van andere overheidslagen 19
  - Veranderingen in belastinggrondslag 22
  - Vrijkomende middelen 23
- 3.3. Verklaringen 23
  - Traditionele verklaringen 23
  - Mental accounting 24

### **4. Mental accounting en de financiële verhoudingen 26**

- 4.1. Inleiding 26
- 4.2. Omvang decentrale uitgaven 26
  - Traditionele kijk 26
  - Labeling 26
  - Verliesaversie 28
- 4.3. Bestedingsrichting decentrale uitgaven 28
- 4.4. De optimale omvang van het decentrale belastinggebied 29
  - Optimale omvang 29
  - Verevening van kosten en draagkracht 30
- 4.5. Conclusie 30

### **5. Het relatieve belang van de eigen belastinginkomsten en de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen 32**

- 5.1. Inleiding 32
- 5.2. Onderzoek 32
  - Algemeen 32
  - Model en data 33
- 5.3. Uitkomsten 41
  - Algemeen 41
  - Aandeel eigen belastingen 41
  - Overige variabelen 41
  - Methodologische onvolkomenheden 42
- 5.4. Conclusie 42

## **6. Samenvatting en conclusies 46**

6.1. Achtergrond en onderzoeksvraag 46

6.2. Het decentrale belastinggebied en de afweging tussen voorzieningen en belastingen 46

Traditionele theorie 46

Mental accounting 46

De optimale omvang van het decentrale belastinggebied 47

6.3. Het decentrale belastinggebied en de politieke participatie 47

6.4. Conclusies 48

## **Literatuur 49**

---

## Beleidsmatige samenvatting

---

Dit rapport behandelt twee met elkaar in verband staande vraagstukken. Eerst geeft het aan wat *in theorie* het belang is van een eigen belastinggebied voor decentrale overheden. Vervolgens gaat het rapport na of er een *empirisch* verband bestaat tussen de omvang van het eigen belastinggebied en de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen.

Volgens de traditionele economische theorie is een decentraal belastinggebied van belang om bestuurseenheden in staat te stellen hun eigen voorzieningenniveau te bepalen. Door meer of minder belasting te heffen kan het decentrale voorzieningenniveau precies worden afgestemd op de decentrale behoeften. Op de vraag hoe groot het decentrale belastinggebied zou moeten zijn geeft de traditionele theorie slechts een beperkt antwoord: in elk geval groot genoeg om de gewenste verschillen in voorzieningenniveau te kunnen overbruggen.

Volgens een recent ontwikkelde alternatieve economische theorie ('mental accounting') hangen de bestedingen van gezinnen, bedrijven en overheden mede af van de *bron* van hun inkomsten. Zij verdelen hun geld in gedachten over verschillende 'potjes'. Geld uit het ene potje wordt gemakkelijker uitgegeven dan het geld uit het andere potje. Anderzijds kan de bron van het geld ook van invloed zijn op de bestedingsrichting. Anders dan in de traditionele theorie is ene gulden de andere niet.

Toegepast op de financiële verhoudingen tussen overheidslagen betekent dit dat het verschil maakt of geld afkomstig is uit de algemene uitkering of uit de eigen belastingopbrengst. Vergroting van het decentrale voorzieningenniveau is gemakkelijker te bekostigen uit een verhoging van de algemene uitkering dan uit extra belastingen, ook als de particuliere inkomens toenemen. Bovendien kan de algemene uitkering worden gezien als een verzameling potjes met geld voor nauwkeurig aan te duiden uitgavenclusters (labeling). Deze labeling belast een vrije decentrale keuze van voorzieningen.

Dit betekent dat alleen vrij en ongebonden over omvang en samenstelling van het lokale voorzieningenniveau kan worden beslist bij bekostiging uit decentrale belastingen. Wel zullen de daaruit resulterende verschillen in lastendruk moeten worden geaccepteerd en treden er complicaties op door het bestaan van 'spill overs' (voorzieningen die ook door niet-ingezetenen worden gebruikt). *Afgezien van dergelijke complicaties verschaft de economische theorie argumenten voor een groter lokaal belastinggebied.*

Een groter eigen belastinggebied zou kunnen leiden tot een grotere politieke participatie omdat dit de gemeenteraad meer zeggenschap geeft over het belastinggeld van de burgers. Voor zover een groter eigen belastinggebied de gemeentelijke financiën inzichtelijker maakt, zullen de burgers zich bovendien gemakkelijker een oordeel kunnen vormen over het financiële beleid. Daarom is in dit rapport empirisch getoetst of de omvang van het eigen belastinggebied invloed heeft op de opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dit blijkt niet het geval. *Bevordering van de opkomst bij decentrale verkiezingen is volgens het empirische deel van dit onderzoek geen argument om het lokale belastinggebied te vergroten.*

---

## 0. Voorwoord

---

Dit onderzoek is verricht in opdracht van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Dank is verschuldigd aan prof. dr. C.G.M. Sterks (COELO) voor zijn bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport en aan W.M.C. van Zaalen (Rfv) voor zijn waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

De verantwoordelijkheid voor de resterende onvolkomenheden berust geheel bij de auteur.

---

# 1. Inleiding

---

## 1.1. De plaats van het decentrale belastinggebied

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) wijdt een deel van zijn *Jaarrapport 2000* aan de vraag of het wenselijk is de omvang van het decentrale belastinggebied te vergroten.<sup>1</sup> Dit is een vraag die de laatste decennia met enige regelmaat opduikt, en waarover diverse commissies zich al hebben gebogen.<sup>2</sup> Dat deze vraag steeds weer kan opduiken komt door de grote discrepantie tussen de feitelijke (kleine) omvang van het decentrale belastinggebied, en het grote belang dat aan het decentrale belastinggebied wordt gehecht. Het is zelfs zo dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds door het kabinet als een aanvulling wordt gezien op de eigen inkomsten van gemeenten.<sup>3</sup> Financiering met eigen inkomsten maakt volgens het kabinet een goede afweging tussen voorzieningenniveau en lastendruk mogelijk. Met behulp van de algemene uitkering kan hiernaast tussen de verschillende gemeenten verevening plaatsvinden van kosten en draagkracht (belastingcapaciteit). Voor de bekostiging van bepaalde door het Rijk opgelegde taken wordt teruggegrepen op specifieke uitkeringen. Met de eigen inkomsten willen politici en beleidsmakers een doelmatige afweging bevorderen, de slagvaardigheid en de zelfstandigheid van het lokale bestuur vergroten en de betrokkenheid van de burger en de democratische controle versterken. Deze uitgangspunten staan in schril contrast met de feitelijke aandelen van eigen inkomsten, algemene uitkering en specifieke uitkeringen in de inkomsten van gemeenten en provincies (tabel 1).<sup>4</sup>

**Tabel 1 Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies, 2000 (%).**

	Gemeenten	Provincies
Heffingen en rechten	8,5	0,8
Belastingen	7,9	26,4
Algemene uitkering	36,7	35,3
Specifieke uitkeringen	46,8	37,5

Bron: *Miljoenennota 2001*, blz. 250.

---

<sup>1</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (2000, blz. 19 en verder).

<sup>2</sup> Commissie-Christiaanse (1983), commissie-Haks (1990), commissie-De Kam (1992).

<sup>3</sup> *Memorie van toelichting Financiële-verhoudingswet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 552, nr. 3, blz. 11.

<sup>4</sup> Waterschappen bekostigen wel een groot deel van hun uitgaven uit eigen heffingen. Omdat het hier om functionele overheden met specifieke, nauw omschreven taken gaat, blijven waterschappen grotendeels buiten de analyse in dit rapport.



## 1.2. Argumenten voor vergroting van het decentrale belastinggebied

Het *Jaarrapport 2000* van de Rfv noemt vijf mogelijke argumenten om het decentrale belastinggebied uit te breiden. Drie hiervan blijken eenvoudig te pareren. De andere twee zijn onderwerp van dit onderzoek. Eerst worden de niet-steekhoudende argumenten kort beschreven, daarna gaan we dieper in op de overgebleven twee.

Soms wordt aangevoerd dat succesvolle decentralisatie het noodzakelijk maakt dat decentrale overheden beschikken over financiële middelen die ze naar eigen goeddunken kunnen besteden. Dat zou een reden zijn om het decentrale belastinggebied te vergroten. Dit is echter niet nodig: ook de algemene uitkering kan immers vrij worden besteed. Verder wordt wel gesteld dat een groter belastinggebied decentrale overheden minder afhankelijk zou maken van het Rijk. Dit argument gaat echter voorbij aan het feit dat de rijksoverheid het decentrale fiscale beleid scherp in de gaten houdt, en geen doorkruising van zijn eigen beleid zal tolereren. Een vergroting van het belastinggebied zonder een grotere heffingsvrijheid maakt decentrale overheden niet minder afhankelijk van het Rijk. Ten slotte wordt wel aangevoerd dat Europese belastingharmonisatie en de economische globalisering tot een groter aandeel van onroerende zaken in de nationale belastingmix zullen nopen. Als dit al zo is, dan betekent dit echter nog niet dat de decentrale overheden hun belastinggebied uit moeten breiden. Ook het Rijk zou meer belasting op onroerende zaken kunnen heffen.<sup>5</sup> Een uitbreiding van het lokale belastinggebied om deze reden zou evenmin tot een grotere lokale bestedingsvrijheid leiden.

Twee argumenten staan nu nog overeind: een betere decentrale afweging, en een versterking van de betrokkenheid van de burger bij de lokale besluitvorming.

## 1.3. Een betere decentrale afweging

### HET TRADITIONELE ECONOMISCHE ARGUMENT

Volgens het eerste argument leert de welvaartstheorie dat de welvaart het hoogst is als economische actoren kosten en baten in vrijheid kunnen afwegen. Hierbij moeten beslissen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand worden gehouden. Dit kan door decentrale overheden een afweging te laten maken tussen de hoogte van het voorzieningenniveau en de hoogte van de belastingdruk.<sup>6</sup> Een decentraal belastinggebied is dus noodzakelijk. Op basis van deze redenering kan echter niet voor een *vergroting* van het decentrale belastinggebied worden gepleit. Alle decentrale overheden hebben immers een eigen belastinggebied, zodat extra

---

<sup>5</sup> Door verhoging van het huurwaardeforfait of de overdrachtsbelasting, of door introductie van een nieuwe belasting op onroerende zaken.

<sup>6</sup> Dit veronderstelt uiteraard een goed werkende democratie, waarin de kiezer invloed kan uitoefenen op de hoogte van de belastingen. Er zijn aanwijzingen dat aan deze voorwaarde bij Nederlandse gemeenten in voldaan (Allers, 2000).

voorzieningen al tegen extra belastingen moeten worden afgewogen.<sup>7</sup> In het *Jaarrapport 2000* van de Rfv wordt dit argument voor een groter decentraal belastinggebied dan ook verworpen. Er is echter een alternatieve economische theorie die een relatie kan leggen tussen de financiële verhoudingen en het allocatiegedrag.

#### MENTAL ACCOUNTING

Recent is binnen de economie een alternatieve theorie ontwikkeld voor menselijk keuzegedrag: *mental accounting*. Volgens deze theorie laten overheden, bedrijven en gezinshuishoudens hun bestedingen mede afhangen van de bron van hun inkomsten. Onderzoek lijkt dit te bevestigen. Zo blijken de uitgaven aan kinderkleding van (Nederlandse) gezinnen samen te hangen met de hoogte van de kinderbijslag: meer kinderbijslag leidt tot de aankoop van meer kinderkleding dan een even grote loonsverhoging. De investeringen van (Amerikaanse) bedrijven blijken mede af te hangen van hun inkomsten uit de eigen kasstroom, terwijl dit volgens de rationalistische theorie geen factor zou moeten zijn (een goede investering is een goede investering, ongeacht of er geleend moet worden of niet). Ook bij overheden is dergelijk “irrationeel” gedrag waargenomen. Inkomsten uit overdrachten van andere overheidslagen worden anders besteed dan eigen belastinginkomsten, ook als er geen wettelijke beperkingen zijn die daartoe strekken (het *flypaper-effect*). In de literatuur wordt dit wel geweten aan *labeling*, waardoor bijvoorbeeld het bedrag van een algemene uitkering als bestedingsnorm (voor bestedingsrichting en/of omvang) wordt opgevat (zoals bij kinderbijslag). Mensen (bestuurders, kiezers) verdelen geld in gedachten in verschillende potjes (*mental accounts*). Geld uit het ene potje wordt sneller uitgegeven dan geld uit het andere, terwijl ook de bestedingsrichting verschilt. Dat dit inzicht niet geheel nieuw is bewijst het oer-Hollandse spreekwoord “zo gewonnen, zo geronnen”. Wel nieuw is dat deze gedachtegang nu is ingebed in een consistente theorie.

#### 1.4. Een grotere betrokkenheid van de burger

Het laatste argument voor vergroting van het decentrale belastinggebied is dat dit de politieke participatie van de burger zal vergroten.<sup>8</sup> Door de ondoorzichtigheid van de geldstromen naar gemeenten heeft vrijwel niemand veel notie van de kosten van lokale voorzieningen. De burger wordt er ook niet door aangemoedigd zich in deze materie te verdiepen. Hier staat echter tegenover dat zaken als de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet en de invloed van hertaxaties op de lokale belastingdruk onderwerp zijn van uitgebreide discussies in de politiek maar ook in de media. De relatie tussen het aandeel van de lokale

---

<sup>7</sup> Uhl (1994, blz. 169) en Oates (1998, blz xvi). King (1997) brengt hier overigens tegenin dat bij een klein aandeel van de decentrale belastingen een procentueel grote belastingverhoging nodig is voor een bescheiden beleidsintensivering.

<sup>8</sup> Politieke participatie kent verschillende verschijningsvormen. In dit rapport wordt hieronder verstaan de opkomst bij verkiezingen (electorale participatie).

belastingen en de politieke participatie is niet op voorhand duidelijk. Er zijn echter theorieën die een positief verband suggereren.

Volgens de (rationalistische) economische theorie maken kiesgerechtigden een afweging tussen de kosten (tijd, ongemak) en de baten (invloed) van het uitbrengen van hun stem. Deze baten hangen onder meer samen met het bedrag dat de gemeente heeft te besteden. Als aan geld uit het potje “eigen belasting” een groter belang wordt gehecht (mental accounting), zal een grotere omvang hiervan tot een hogere opkomst leiden. Als tegelijkertijd de gemeentelijke financiën meer inzichtelijk worden door vergroting van het eigen belastinggebied, daalt een kostenpost bij de afweging “ga ik stemmen of niet”, namelijk de kosten van informatievergaring. Ook bestaat de kans dat hogere belastingen de *perceptie* van de kiezer veranderen door een groter financieel belang bij het gemeentebestuur te suggereren.

Of het decentrale belasting in werkelijkheid ook van invloed is op de politieke participatie, is een vraag die langs empirische weg beantwoord moet worden.

### **1.5. Inhoud van dit rapport**

Een groter belastinggebied zou dus een tweeledig effect kunnen hebben: een andere afweging door lokale bestuurders en politici zelf en door kiezers, maar ook een grotere interesse van kiezers voor de lokale politiek. Wat het eerste effect betreft suggereert de theorie dat voorgenomen uitgaven gefinancierd met decentraal belastinggeld scherper tegen het licht zullen worden gehouden. Verder zal bij een vergroting van het lokale belastinggebied de uitkering uit het gemeentefonds afnemen, waardoor *labeling* van deze uitkering (en daarbinnen tussen geld gekoppeld aan de verschillende clusters en verdeelmaatstaven) en de uitgaven minder gevolgen heeft.

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel doet verslag van een literatuuronderzoek naar recente ontwikkelingen in de economische theorie over de relatie tussen de financiële verhouding en de decentrale allocatie. Hoofdstuk 2 beschrijft de theorie van het menselijke keuzegedrag: de traditionele rationele keuzetheorie, een recent alternatief hiervoor, de prospect theory, en de hieruit voortgekomen theorie van mental accounting. Hoofdstuk 3 beschouwt “irrationeel” gedrag van overheden en de rol van mental accounting bij het verklaren hiervan. Hoofdstuk 4 behandelt de implicaties van de mental accounting theorie voor de financiële verhoudingen, en beantwoordt de vraag hoe groot volgens deze theorie een decentraal belastinggebied moet zijn om een optimale afweging tussen voorzieningenniveau en belastingpeil te waarborgen.

Het tweede deel onderzoekt empirisch of er een samenhang bestaat tussen het relatieve belang van de lokale belastingopbrengst en de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. In de ene gemeente is het aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen veel groter dan in de andere. Door middel van empirisch onderzoek kon daardoor worden nagegaan in hoeverre de opkomst bij Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen samenhangt met de omvang van het eigen belastinggebied. Om dit te kunnen onderzoeken is tevens onderzoek gedaan

naar andere factoren die op de opkomst van invloed zijn. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 6 vat dit rapport samen en geeft de conclusies.

---

## 2. De theorie van het keuzegedrag

---

### 2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de recente ontwikkelingen in de economische theorie van het menselijke keuzegedrag. Economen hebben de laatste halve eeuw steeds sterk geleund op het idee van rationaliteit. De fameuze *homo economicus* werd als uitgangspunt genomen voor een theorie die zich uitstrekte over een steeds groter deel van het menselijk handelen. Een sterk punt van deze benadering is dat die goed in mathematische termen is te vatten. Dit deed de beeldvorming omtrent de economische theorie geen kwaad: economie kreeg het imago van het meest exacte vak binnen de sociale wetenschappen. Andere takken van wetenschap, zoals sociologie, namen deze rationalistische benadering gaandeweg van de economie over. In de jaren tachtig begon echter het besef veld te winnen dat deze benadering ernstige beperkingen kent. Steeds meer verschijnselen bleken met de rationalistische theorie niet te verklaren. De laatste jaren is de aandacht voor irrationeel gedrag (dit is gedrag dat niet strookt met de rationalistische theorie) sterk gegroeid. Deze nieuwe benadering lijkt nu ook deel uit te gaan maken van de *mainstream* van het economisch denken (Thaler, 2000).

### 2.2. Rationele keuzetheorie

Voor het verklaren van rationeel keuzegedrag van individuen wordt in de standaard economische theorie teruggegrepen op de theorie van het verwachte nut van Von Neumann en Morgenstern (1980).<sup>9</sup> Deze theorie is op vele plaatsen beschreven, zodat we hier alleen de essentie weergeven. Uitgangspunt zijn de volgende drie vooronderstellingen:

- Het nut dat een bepaalde situatie iemand oplevert is de verwachte waarde van deze situatie. Als er bijvoorbeeld een kans van 40% bestaat op een uitkomst ter waarde van 100, en een kans van 60% op een uitkomst van 200, dan is het nut 160 ( $0,4 * 100 + 0,6 * 200$ ).
- Een vooruitzicht is aantrekkelijk als het nut in de nieuwe situatie groter is dan het nut in de huidige situatie. De nutsfunctie heeft dus betrekking op niveaus, niet op veranderingen in niveaus.
- Economische actoren zijn risico-avers, dat wil zeggen dat een zekere uitkomst ter waarde van  $x$  wordt verkozen boven een onzekere uitkomst met verwachte waarde  $x$ . Dit hangt samen<sup>10</sup> met het verschijnsel van afnemende meeropbrengsten: het nut van een extra eenheid van iets van waarde neemt af naarmate individuen over meer eenheden van dat iets beschikken.

---

<sup>9</sup> Onder een keuze wordt hier verstaan een keus tussen twee of meer alternatieve handelwijzen, die elk verschillende uitkomsten kunnen hebben. Doorgaans wordt verondersteld dat de waarschijnlijkheden van de verschillende uitkomsten bekend zijn.

<sup>10</sup> Voor waarom dit zo is, zie Frank (1994, blz. 220).

Het Von Neumann-Morgenstern model is normatief: het geeft aan hoe een rationeel persoon nut zou maximaliseren. Uit onderzoek van feitelijk keuzegedrag blijkt echter dat het bovenstaande model niet altijd een goede beschrijving geeft van de werkelijkheid. Zo blijkt een verlies zwaarder te wegen dan een even grote winst: niet alleen hoeveel men heeft (het niveau), maar juist ook hoe men bij dat niveau is terechtgekomen (door winst of door verlies) blijkt van belang. Verder blijkt dat keuzen vaak geïsoleerd worden genomen: niet alle factoren worden in de overweging betrokken. Welke factoren een rol spelen hangt af van de context. Op basis van honderden experimenten met menselijk keuzegedrag ontwikkelden Kahneman en Tversky (1979) de zogeheten *prospect theory*.

### 2.3. Prospect theory

De prospect theorie maakt onderscheid tussen twee fasen in menselijk keuzegedrag: een redactiefase (*editing*) en een evaluatiefase. In de redactiefase worden de alternatieven (*prospects*) geherformuleerd op een manier die de keuze vereenvoudigt. In de evaluatiefase worden de alternatieven beoordeeld, en het beste verkozen.

De redactiefase bestaat uit verschillende handelingen. De voor ons doel belangrijkste is het coderen. Uitkomsten worden vaak beoordeeld in termen van winst en verlies in plaats van in absolute welvaarts- of nutsniveaus. Het referentiepunt is doorgaans de uitgangssituatie. Een verbetering van die situatie wordt gecodeerd als winst, een verslechtering als verlies. Het referentiepunt wordt echter beïnvloed door de manier waarop de keuze wordt geformuleerd, en door de verwachtingen van de beslisser. Zo kan een tegenvallende winst als een verlies worden gecodeerd. Verder worden problemen vaak vereenvoudigd, bijvoorbeeld door afronding, het buiten beschouwing laten van zeer onwaarschijnlijke uitkomsten of het combineren van uitkomsten met zelfde waarschijnlijkheid. Ook worden eigenschappen die de verschillende alternatieven gemeen hebben buiten beschouwing gelaten. Alleen de verschillen wegen mee in de beoordeling.

Na redactie worden alternatieven geëvalueerd en wordt het meest waardevolle gekozen. De waarde van een alternatief is de som van de producten van twee grootheden: de waarde die aan elke mogelijke uitkomst wordt toegekend, en het gewicht dat aan elke uitkomst wordt toegekend (zie kader 1).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Dit gewicht is niet gelijk aan de kans van de uitkomst. Zo wordt aan hele kleine kansen (voor zover niet gesneuveld in de redactiefase) doorgaans een relatief groot gewicht toegekend, aan hele grote kansen (voor zover in de redactiefase niet tot zekerheid vereenvoudigd) een relatief klein gewicht, en is de som van de gewichten van twee elkaar uitsluitende uitkomsten kleiner dan het gewicht van een zekere uitkomst. Het eerste verklaart de populariteit van loterijen, het tweede het verschijnsel dat mensen vaak meer over hebben voor het volledig elimineren van een klein risico dan voor een even grote reductie van een wat groter risico. Dit aspect van prospect theory is voor ons doel minder relevant, zodat we er niet verder op ingaan.

### ***Kader 1 De waarde van een mogelijke handelswijze***

*Alternatief 1 - uitkomst 1, met waarde  $w_{11}$  en gewicht  $g_{11}$*

.....  
*- uitkomst  $k$ , met waarde  $w_{1k}$  en gewicht  $g_{1k}$*

*Waarde van alternatief 1:  $w_{11} * g_{11} + \dots + w_{1k} * g_{1k}$ , ofwel  $\sum_{i=1}^k w_{1i} g_{1i}$*

Van fundamenteel belang is dat de prospect theory waarde afleidt van *veranderingen* in bezit of welzijn, en niet van niveaus. Het menselijke waarnemingsvermogen is gericht op het beoordelen van veranderingen. Of iets als warm of koud wordt beschouwd bijvoorbeeld hangt af van de temperatuur waaraan men zich heeft aangepast. Hetzelfde geldt voor niet-zintuiglijke eigenschappen als rijkdom en gezondheid. Wat voor de een rijkdom is, is voor de ander armoede. Een hoger inkomen leidt aanvankelijk tot een hoger welzijn, maar na verloop van tijd treedt gewenning op en treden nieuwe verlangens op de voorgrond.<sup>12</sup>

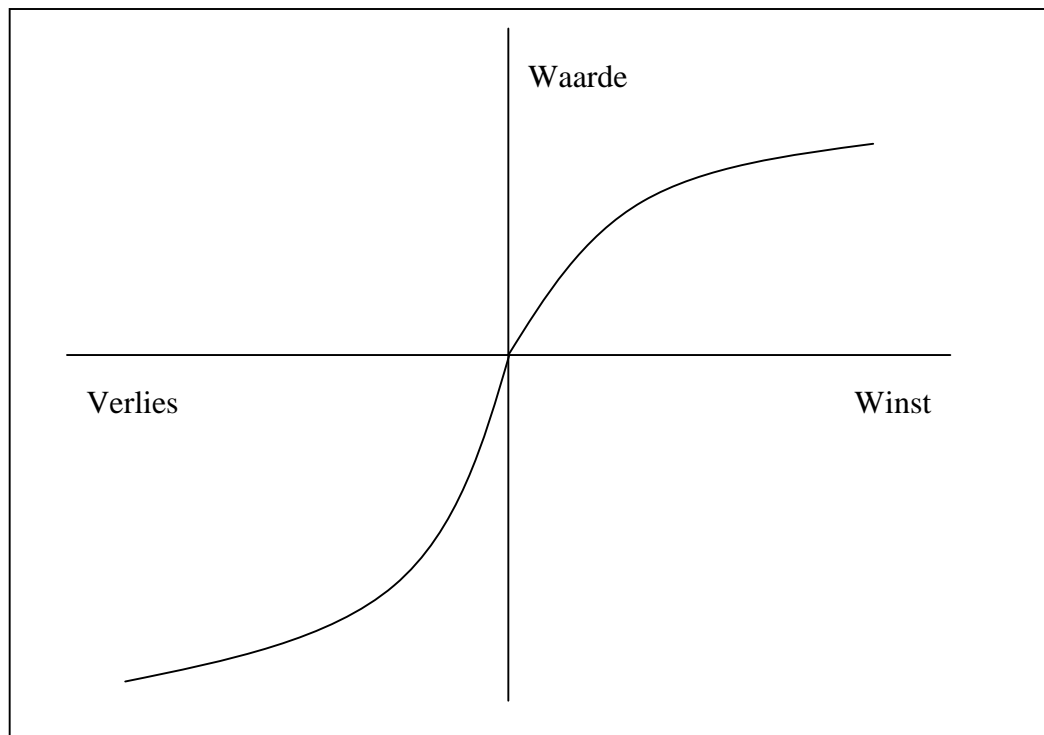
Verder veronderstelt de prospect theory dat het effect van een verandering niet recht evenredig is met de grootte van die verandering. Zo lijkt het verschil tussen een winst van 100 of van 200 groter dan het verschil tussen een winst van 1000 of van 1100. Een laatste belangrijk aspect van de prospect theory is dat verliezen zwaarder wegen dan winsten.

Een en ander leidt tot een waardefunctie als in figuur 1. In overeenstemming met het voorgaande wordt waarde hier gemeten aan winst of verlies, is de waardefunctie concaaf voor winst en convex voor verlies, en steiler voor verlies dan voor winst.

---

<sup>12</sup> Dit inzicht maakt al geruime tijd deel uit van de economische theorie. Het verschijnsel dat gewenning aan een bepaald consumptieniveau tot nieuwe verlangens leidt wordt *preference drift* genoemd. Daarnaast gaat men zijn positie geleidelijk met andere (rijkere) mensen vergelijken, hetgeen eveneens hogere wensen tot gevolg heeft (*reference drift*).

**Figuur 1 De waardefunctie van Kahneman en Tversky**



#### **2.4. Mental accounting**

Op basis van de prospect theory van Kahneman en Tversky (1979), is door Thaler (o.a. 1990 en 1999) en anderen het idee van *mental accounting* uitgewerkt. Mental accounting beschrijft de manier waarop individuen, huishoudens en organisaties financiële transacties organiseren, ervaren en interpreteren. Het wijkt af van de standaard micro-economische theorie, die er van uitgaat dat een gulden nooit iets anders is dan een gulden, ongeacht de herkomst en de omvang van het bedrag waarvan hij deel uitmaakt. Geld is in deze visie niets anders dan een “vloeibaar” transactiemiddel. In de Engelstalige literatuur wordt dit idee dat aan geldbedragen geen labels hangen *fungibility* genoemd. Verder gaat de standaardtheorie er van uit dat een extra gulden wordt uitgegeven aan datgene wat de eigenaar het hoogste nut oplevert. Elke mogelijke bestedingswijze wordt in overweging genomen, en de beste gekozen.

De voor ons doel meest belangrijke verschijnselen die tot mental accounting worden gerekend zijn labeling en verliesaversie. Voor een breder overzicht van mental accounting wordt verwezen naar Thaler (1999).

##### **LABELING**

Mental accounting gaat uit van het idee dat inkomsten worden gegroepeerd in categorieën (bijvoorbeeld reguliere inkomsten, incidentele meevallers, enz.), uitgaven in budgetten (zoals lopende uitgaven en huisvesting) en vermogen in rekeningen (kasgeld, spaarrekening, onroerend goed). Geld wordt gelabeld, en het label is mede bepalend voor wat er mee wordt gedaan. Inkomsten uit incidentele



meevallers (belastingteruggave, een prijs in de loterij) worden gemakkelijker uitgegeven dan reguliere inkomsten, maar dat hangt mede af van de omvang van de bedragen.

### *Huishoudens*

Shefrin en Thaler (1988) delen het vermogen van huishoudens toe aan vier soorten “rekeningen”: een met direct beschikbare liquide middelen (kas, giro), een met spaarrekeningen, aandelen en soortgelijke snel beschikbare middelen, een met de overwaarde van de woning en een met toekomstig inkomen. Zij stellen dat de mate waarin een toename van het vermogen wordt uitgegeven afhangt van de rekening waarop deze toename is geboekt. Extra geld in kas wordt doorgaans geheel uitgegeven, extra geld in de rekening “toekomstig inkomen” helemaal niet. De andere categorieën zitten daar tussenin. Met deze vuistregel beschermen mensen zich tegen te hoge uitgaven, die tot een bankroet zouden kunnen leiden. De standaard micro-economische theorie gaat er daarentegen van uit dat er geen verschil bestaat tussen vermogenscategorieën, en dat ook toekomstig inkomen wordt betrokken bij de huidige bestedingsbeslissingen (life-cycle theorie).<sup>13</sup> Dit veronderstelt uiteraard wel veel (toekomst)kennis.

Empirisch onderzoek bevestigt de stelling dat de rekening waarop inkomsten worden “geboekt” van belang is voor de mate waarin gelden worden besteed. Uit onderzoek van Hatsopoulos *et al.* blijkt bijvoorbeeld dat koerswinsten op aandelenbeleggingen maar een beperkt effect hebben op de consumptie, maar dat als aandeelhouders bij bedrijfsovernames contanten ontvangen de consumptie wel aanmerkelijk stijgt.<sup>14</sup> In het eerste geval worden de inkomsten kennelijk op de “beleggingsrekening” geboekt, in het laatste geval als lopende inkomsten.

Niet alleen de bron, ook de grootte van geldbedragen is van belang voor de manier waarop inkomsten worden ingeboekt. Israëliische gezinnen die na de tweede wereldoorlog een groot bedrag (ongeveer twee-derde van het jaarinkomen) aan *Wiedergutmachung* ontvingen van Duitsland besteedden daarvan nog geen kwart, terwijl gezinnen die kleine bedragen ontvingen (zo’n 7 procent van het jaarinkomen) dit bedrag gemiddeld twee keer uitgaven (Landsberger, 1966). Onderzoek naar de besteding van erfenissen en schenkingen in de Verenigde Staten bevestigt dat van grote bedragen significant meer wordt gespaard dan van kleine bedragen (Keeler, James en Abdel-Ghany, 1985). Dit is precies wat de mental accounting theorie voorspelt. Kleine bedragen worden gecodeerd als lopende inkomsten, en dus uitgegeven. Grote bedragen worden als vermogen gezien, en deels gespaard. Iets soortgelijks is te zien bij Japanse werknemers, die een aanzienlijk deel van hun inkomen ontvangen in de vorm van

---

<sup>13</sup> De life-cycle theorie gaat er kort samengevat van uit dat de consumptie gelijk is aan de uitkering van de lijfrente die gekocht kan worden met de netto contante waarde van alle bezittingen, waaronder huidig inkomen, vermogen en toekomstig inkomen.

<sup>14</sup> Hatsopoulos, Krugman en Poterba (1989), aangehaald door Thaler (1999).

halfjaarlijkse bonussen. Het grootste deel van de bonusontvangsten wordt gespaard, terwijl van het maandelijks inkomen het grootste deel wordt uitgegeven. In recessiejaren daarentegen werden de bonussen geheel besteed (Ishikawa en Ueda, 1984).

Niet alleen het deel van de inkomsten dat wordt besteed, ook de bestedings*richting* hangt af van de oorsprong van inkomsten. Kooreman (2000) ontdekte bijvoorbeeld dat ouders hun uitgaven aan kinderkleding sterker verhogen na een stijging van de kinderbijslag dan na een even grote stijging in hun inkomen. Inkomsten uit kinderbijslag worden onbewust gelabeld voor bepaalde bestedingsdoelen.<sup>15</sup> O'Curry (1997) concludeert op basis van experimenten dat de "ernst" van de inkomensbron gevolgen heeft voor de "ernst" van de besteding, maar dat dit effect kleiner wordt naarmate er grotere bedragen in het spel zijn. Geld dat op straat wordt gevonden is bijvoorbeeld minder serieus dan vermogenswinst, en wordt eerder besteed aan vermaak.

### *Bedrijven*

Ook bedrijven besteden geld uit verschillende bronnen op verschillende wijze. Uit onderzoek van Blanchard, Lopez-de-Silanes en Shleifer (1994) blijkt bijvoorbeeld dat managers van (Amerikaanse) bedrijven die grote bedragen (ten minste drie keer de jaaromzet) ontvingen ten gevolge van succesvolle *lawsuits* dit geld voor een groot deel gebruikten om overnames te doen en om zichzelf te belonen. Verder blijkt uit diverse onderzoeken dat er een sterk verband bestaat tussen bedrijfsinvesteringen en de kasstroom van bedrijven. Ook dit wijst op labeling. Immers, een goede investering is een goede investering, en volgens de traditionele theorie zou het niet uit mogen maken of er nu voor geleend moet worden of niet (Kaplan en Zingales, 1995).

### *Overheden*

Als huishoudens en bedrijven aan labeling doen, zou het vreemd zijn als overheden hiervoor immuun zouden zijn. Dit is vermoedelijk dan ook niet het geval. Een bekend verschijnsel in de overheidsfinanciën is het *flypaper effect*. Dit kan verschillende vormen aannemen, die stuk voor stuk indruisen tegen de traditionele economische theorie, en goed zijn te verklaren met de theorie van mental accounting. In het volgende hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

### VERLIESAVERSIE EN DE DOMINANTIE VAN DE STATUS QUO

De helling van de waardefunctie van Kahneman en Tversky (figuur 1) verandert abrupt bij de oorsprong. Dit geeft aan dat verlies een sterkere indruk maakt dan winst. Een verlies van een bepaald bedrag maakt ongelukkiger dan dat een winst

---

<sup>15</sup> Het zou interessant zijn te onderzoeken of iets dergelijks voor vakantiegeld opgaat. Omdat het doorgaans om grotere bedragen gaat is het ook denkbaar dat dit geld deels wordt gespaard. Banken roepen in de periode dat vakantiegeld wordt uitgekeerd (mei) via gerichte advertenties en folders op het vakantiegeld op een spaarrekening te zetten.

van dezelfde omvang gelukkiger maakt. Dit wordt verliesaversie genoemd.<sup>16</sup> De waardefunctie loopt voor (beperkte) verliezen ongeveer twee keer zo stijl als voor (kleine) winsten (Tversky en Kahneman 1991). Een gevolg van verliesaversie is de zogenoemde *status quo bias*. Doordat de verliezen die met enige verandering samenhangen sterker wegen dan de winst van verandering, is er een natuurlijke neiging alles bij het oude te laten. Pas als er flink voordeel te behalen valt kiest men voor verandering.

Dit verklaart bijvoorbeeld waarom overheden huiverig zijn meevallers meteen te vertalen in lagere belastingen. Een belastingverlaging wordt door de burger gewaardeerd, maar een belastingverhoging roept veel weerstand op. De politieke kosten van belastingverhoging zijn daardoor groter dan de politieke winst van belastingverlaging. Het is dus aantrekkelijk de belastingtarieven bij meevallers (voorlopig) op peil te houden.

Door de dominantie van de status quo is het mogelijk een afweging te beïnvloeden door een van de alternatieven als status quo te presenteren (*framing*). Wat precies de status quo is, hangt soms immers af van de formulering van de vraagstelling. Een voorbeeld kan dit wellicht verduidelijken. Bij een vergroting van de belastinggrondslag van de loon- en inkomstenbelasting en de BTW door economische groei worden niet automatisch de belastingtarieven verlaagd. De status quo wordt bepaald door de bestaande tarieven. Stijgt de grondslag van de OZB door herwaardering, dan wordt de status quo veelal gevormd door de belastingopbrengst: de tarieven worden neerwaarts bijgesteld.<sup>17</sup> Dit zal mede een gevolg zijn van de politieke discussie over dit onderwerp, en van een geslaagde poging tot *framing* van de rijksoverheid: hogere belastingopbrengsten heten een meevaller als ze bij het Rijk terecht komen, en lastenverzwaring als het om lagere overheden gaat.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Niet te verwarren met risico-aversie, een begrip dat deel uitmaakt van de standaard-theorie (zie paragraaf 2.1). Ook in de standaard-theorie telt een verlies zwaarder dan een even grote winst, doordat sprake is van afnemende meeropbrengsten. Deze meeropbrengsten nemen echter gradueel af, afhankelijk van de *hoeveelheid* die men bezit, en niet van de *verandering* in deze hoeveelheid. Bij verliesaversie gaat het om een abrupte overgang van verlies naar winst: de helling van de waardecurve verandert abrupt in de oorsprong (figuur 1).

<sup>17</sup> Ten minste, dit is de politiek correcte handelwijze. Zie echter paragraaf 3.1.

<sup>18</sup> Een ander geslaagd geval van framing, waarbij gebruik wordt gemaakt van verliesaversie, is de Postcodeloterij. Door alle postcodes ongevraagd als loten te gebruiken wordt een mogelijke winst van een groot bedrag bij deelname gepresenteerd als een dreigend groot verlies dat men kan oplopen door niet deel te nemen. Dit stimuleert participatie om defensieve redenen.

---

### 3. “Irrationeel” overheidsgedrag: het flypaper effect

---

#### 3.1. Inleiding

Om na te gaan in hoeverre er aanwijzingen zijn dat mental accounting bij overheden voorkomt kijken we naar een bekende vorm van “irrationeel” gedrag bij lagere overheden: het flypaper effect. Met irrationeel wordt hier bedoeld: niet te verklaren met behulp van de traditionele micro-economie, die uitgaat van strikt rationeel gedrag.

#### 3.2. Soorten flypaper effect

Het flypaper effect kent verschillende verschijningsvormen. De bekendste is dat een verhoging van de uitkeringen die van andere overheidslagen worden ontvangen tot hogere lokale uitgaven leiden dan een even grote verhoging van de lokale inkomens. Een andere vorm van het flypaper effect treedt op als een vergroting van de grondslag van een decentrale belasting, bijvoorbeeld door herwaardering van onroerende zaken, tot een hogere belastingopbrengst leidt. Verder is wel geconstateerd dat rente en aflossing die niet meer betaald hoeft te worden omdat een lening geheel is afgelost soms als een soort “inkomstenbron” wordt gezien, waarvoor een besteding wordt gezocht, in plaats van dat de belastingen verlaagd worden. Ook dit is een vorm van flypaper.

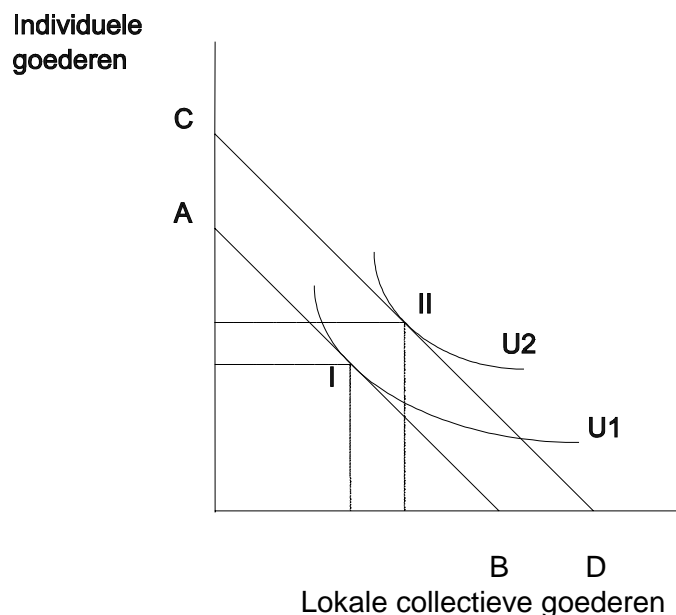
#### OVERDRACHTEN VAN ANDERE OVERHEIDSLAGEN

Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is veel onderzoek gedaan naar de reactie van lagere overheden op veranderingen in de omvang van overdrachten die van hogere overheden worden ontvangen. De uitkomsten waren op verontrustende wijze in strijd met de gangbare theorie. Volgens de traditionele micro-economische theorie leiden hogere overdrachten niet voor het volle pond tot een uitbreiding van de lokale collectieve goederenvoorziening, maar slaan zij voor een deel neer in lagere lokale belastingen. Als de gemeenten bijvoorbeeld 10% van het nationale inkomen uitgeven, dan zou één gulden extra aan gemeentelijke inkomsten leiden tot een dubbeltje aan extra lokale uitgaven; de overige negentig cent zou aan de burger worden teruggegeven in de vorm van (lokale) belastingverlaging. Dit wordt toegelicht in kader 2.

De theorie maakt verder duidelijk dat verhogingen en verlagingen symmetrisch werken. Dat betekent dat een verlaging van overdrachten van de centrale overheid evenmin voor het volle pond leidt tot een beperking van de decentrale collectieve goederenvoorziening. Een verlaging van de uitkeringen leidt deels tot minder voorzieningen en deels tot een verhoging van de lokale belastingen. Kort samengevat: lagere (hogere) uitkeringen worden deels gecompenseerd door hogere (lagere) lokale belastingen.

## **Kader 2: de traditionele micro-economische visie op overdrachten tussen overheden**

Volgens de traditionele micro-economie kan het gedrag van de inwoners van een decentrale bestuursseenheid als volgt worden gemodelleerd (Cullis en Jones, 1992, blz. 308 en 314 e.v.). De figuur geeft aan hoe inwoners hun keuze bepalen tussen individuele goederen en decentraal geproduceerde collectieve goederen. Lijnstuk OA geeft aan hoeveel individuele goederen maximaal kunnen worden geconsumeerd met het lokale particuliere inkomen, zonder aanvulling door overdrachten van de centrale overheid. Lijnstuk OB geeft aan over hoeveel lokale collectieve goederen maximaal kan worden beschikt door het hele lokale individuele inkomen te bestemmen voor lokale belastingen en deze om te zetten in collectieve goederen. Lijn AB geeft alle mogelijke combinaties van individuele en lokale collectieve goederen. Gekozen wordt voor combinatie I, waar indifferencecurve U1 raakt aan budgetlijn AB.



Als de lokale eenheid een ongebonden overdracht ontvangt ter grootte van BD, schuift de budgetlijn evenwijdig op naar CD. Daarbij hoort, gegeven de ligging van U2, de goederencombinatie II. Dezelfde lijn CD zou zijn verkregen als het individuele inkomen was gestegen met BD. Het maakt dus niet uit of het een overdracht betreft aan de lokale bestuursseenheid of aan de inwoners daarvan. De figuur laat zien dat het extra inkomen, ongeacht of het individueel inkomen is dan wel een overdracht - bij de gegeven voorkeuren - leidt tot meer individuele goederen en meer lokale collectieve goederen. Meer individuele goederen betekent in het geval van een hogere overdracht, lagere lokale belastingen. Omgekeerd leidt een lager inkomen (door een lager individueel inkomen dan wel door lagere overdrachten) tot minder individuele goederen en tot minder lokale collectieve goederen.

De moderne theorie heeft deze conclusies losgelaten, omdat de feiten de traditionele theorie schijnen te logenstraffen. Analyses in met name de Verenigde Staten wijzen doorgaans uit dat hogere (ongebonden) overdrachten de decentrale overheidsbestedingen méér verhogen dan een gelijke stijging van het individuele inkomen: van elke extra dollar wordt 25 tot 100 cent besteed aan extra uitgaven.<sup>19</sup> Dit wordt aangeduid als het "flypaper effect". Volgens dit verschijnsel blijft het geld "plakken" op de plaats waar het terecht komt, net als vliegen aan vliegenpapier (*money sticks where it hits*). Dat wil zeggen dat hogere uitkeringen van centrale aan decentrale overheden zich, meer dan volgens de traditionele theorie, vertalen in hogere decentrale uitgaven. Daarmee neemt ook het totale beslag van de overheid op het nationale inkomen toe.<sup>20</sup>

Hoewel veel flypaper-onderzoek in de VS is uitgevoerd wordt het flypaper effect ook in andere landen waargenomen. Zo bleken Nederlandse gemeenten die bij de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1997 een hogere algemene uitkering gingen ontvangen van plan te zijn circa 30 procent van het voordeel te gebruiken voor belastingverlaging. De nadeelgemeenten hadden het voornemen 30 procent van het nadeel te compenseren middels belastingverhoging. Dit duidt op een symmetrisch flypaper effect. De traditionele micro-economie voorspelt in beide gevallen een percentage van circa 85 (Sterks en Allers 1996).<sup>21</sup> Van Driessche en Heyndels (1998) vonden in Vlaanderen ook een duidelijk flypaper effect: na de herziening van het verdeelsysteem van ongebonden uitkeringen aan gemeenten in 1990 stegen de uitgaven van de voordeelgemeenten veel sterker dan op grond van de gangbare theorie mocht worden verondersteld.

#### *Asymmetrie*

Opmerkelijk genoeg stegen de uitgaven van Vlaamse nadeelgemeenten echter ook. Er zijn meer aanwijzingen dat het "flypaper effect" niet altijd symmetrisch werkt. Met andere woorden, de reactie op een verlaging van de uitkeringen is niet het spiegelbeeld van die op een verhoging van de uitkeringen. Een verlaging van de algemene uitkering in de nadeelgemeenten leidt niet tot navenant lagere lokale collectieve uitgaven. Dit betekent dat de lokale belastingen zullen stijgen om het uitgavenniveau op het oude peil te houden.

---

<sup>19</sup> Zie Dollery en Worthington (1996) en Hines and Thaler (1995). In het overzicht van Hines and Thaler (1995, blz. 219) van tien van de meest geciteerde empirische onderzoeken, variëren de schattingen van het flypaper effect van 25 tot 100 procent. (Een score van 100 procent betekent dat extra uitkeringen voor het volle pond neerslaan in hogere uitgaven.) In zeven van de tien aangehaalde onderzoeken bedraagt de score 50 procent of meer. Slechts bij enkele van die resultaten zou sprake kunnen zijn van specificatiefouten (Hines and Thaler, 1995, blz. 222).

<sup>20</sup> Zie ook Oates (1991, blz. 8-9) en King (1992, blz. 34-42).

<sup>21</sup> Destijds bedroegen de lokale uitgaven circa 15% van het netto nationaal inkomen. Sterks en Allers onderzochten slechts de plannen van lokale bestuurders. Hoe feitelijk is gereageerd op de herverdeling van het gemeentefonds is voor zover bekend nooit onderzocht.

Gramlich (1987) onderzocht als eerste die asymmetrie in het flypaper effect. Volgens hem vertaalden bezuinigingen op de overdrachten aan lagere overheden zich in de Verenigde Staten in hogere lokale belastingen. Tussen 1980 en 1987 liepen de overdrachten van de federale overheid aan de staten en andere lagere overheden (“state and local government”) terug van 4,4 procent naar 3,4 procent van het BNP. Omdat de lagere overheden doorgaans geen tekorten mogen hebben, moet die reductie van overdrachten leiden tot lagere lokale uitgaven of tot hogere lokale ontvangsten. Eind 1986 was het aandeel van de lagere overheden in het BNP echter nog hetzelfde als in 1980. De belastingen van de lagere overheden, gemeten in procenten van het BNP, bleken zelfs nog iets méér te zijn gestegen dan overeenkwam met de voorafgaande bezuinigingen op de uitkeringen aan die overheden (Gramlich, 1987, blz. 303). Ook Stine (1994) vond een asymmetrisch flypaper effect bij *counties* in Pennsylvania. Een stijging van de ongebonden overdrachten van de federale overheid leidde per extra dollar tot een lagere belastingopbrengst van 11 cent. Een daling van de uitkering leidde echter ook tot een lagere belastingopbrengst, van 4 cent per minder uitgekeerde dollar. Gamkhar en Oates (1996) onderzochten vervolgens of Amerikaanse staten asymmetrisch reageerden op veranderingen in ontvangen federale uitkeringen, maar dat bleek niet het geval.

#### VERANDERINGEN IN BELASTINGGRONDSLAG

Een andere vorm van flypaper is dat een vergroting van de decentrale belastinggrondslag tot een extra opbrengststijging kan leiden. Een voorbeeld is de herziening van de federale inkomstenbelasting in de Verenigde Staten in 1986. Hier werd de grondslag van de inkomstenbelasting verbreed, onder gelijktijdige verlaging van de belastingtarieven. Veel deelstaten gebruiken hetzelfde inkomensbegrip als de federale overheid. Uit onderzoek van Ladd (1993) blijkt dat zij hun tarieven niet naar rato verlaagden, maar voor slechts zestig procent: de andere veertig procent leidde tot aanzienlijke opbrengststijgingen. Marshall (1991) komt tot een soortgelijke conclusie, maar haar uitkomsten zijn statistisch niet significant.

Iets soortgelijks kan optreden bij periodieke herwaarderingen van onroerende zaken, waarop lokale overheden in veel landen belasting heffen. Ladd (1991) vond aanwijzingen dat hogere waarden niet volledig door lagere tarieven worden gecompenseerd, tenzij er regels zijn die voorschrijven dat overheden (Ladd onderzocht *counties* in North Carolina) hun tariefswijzigingen na hertaxaties expliciet verantwoorden.<sup>22</sup>

De gangbare economische theorie kan deze verschijnselen niet verklaren. Als de kiezers in een bepaalde bestuurlijke eenheid een zeker belastingbedrag willen

---

<sup>22</sup> Dit effect is overigens niet beperkt tot lagere overheden. Als de inkomens en de bestedingen stijgen, en daardoor de grondslag van de loon- en inkomstenbelasting en de BTW, betekent dit niet automatisch dat de tarieven van deze belastingen neerwaarts worden bijgesteld. De Haagse politieke discussies over de besteding van meevallers zijn wat dit betreft heel instructief.

besteden aan een hoeveelheid publieke goederen en diensten, dan zal dit volgens deze theorie niet worden beïnvloed door een nominale verandering als een hogere *taxatiewaarde*<sup>23</sup> van onroerend goed.

#### VRIJKOMENDE MIDDELEN

Een laatste vorm van flypaper is dat voor vrijkomende middelen vaak een nieuwe besteding wordt gezocht, in plaats van ze voor belastingverlaging te bestemmen. Olmsted, Denzau en Roberts (1993) onderzochten wat Amerikaanse schooldistricten deden als leningen waren afgelost, en er geen rente meer betaald hoefde worden. Het bleek dat de belastingen niet werden verlaagd, maar de uitgaven verhoogd. Volgens de gangbare theorie zou het feit dat er toevallig een lening is afgelost geen invloed moeten hebben op de omvang van de bestedingen. Als de kiezer nieuwe bestedingen wil, en daar geld voor over heeft, dan gebeurt dat. De praktijk is echter anders.

Dit lijkt op het bekende *displacement effect* van Peacock en Wiseman (1967), die de lange termijn oploop van de overheidsuitgaven in ontwikkelde landen deels verklaren uit de hoge belastinginkomsten tijdens oorlogen, die na afloop voor andere doelen werden ingezet.

### 3.3. Verklaringen

#### TRADITIONELE VERKLARINGEN

Voor het flypaper effect zijn verschillende verklaringen bedacht. De eerste is dat het niet werkelijk bestaat, maar een artefact is van ondeugdelijk onderzoek. Op een aantal studies is inderdaad gegronde methodologische kritiek mogelijk (misspecificatie, het ontbreken van relevante variabelen, ongeschikte functionele vorm), maar dat laat onverlet dat uit ander onderzoek wel degelijk flypaper effecten naar voren komen (zie Hines en Thaler, 1995 en Bailey, 1999).

Andere mogelijke verklaringen komen van de Public Choice-school. Eén hiervan is het bestaan van belastingillusie. Door hogere uitkeringen van de centrale overheid stijgt de hoeveelheid lokale collectieve voorzieningen per gulden lokale belasting en wordt de gemiddelde “belastingprijs” van de lokale collectieve voorzieningen lager. Dit zouden de inwoners kunnen opvatten als een verlaging van de marginale belastingprijs waardoor zij voor meer lokale collectieve voorzieningen zullen stemmen dan bij een juiste perceptie van de marginale belastingprijs.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Bij een herwaardering is in feite sprake van een verschuiving van de peildatum. Dit is een papieren kwestie. De economische waarde verandert hierdoor niet. Een hogere *economische* waarde kan volgens de theorie wel tot een hogere belastingopbrengst leiden, doordat mensen meer te besteden hebben, en ook meer publieke goederen en diensten zullen verlangen.

<sup>24</sup> Zie Courant, Gramlich and Rubinfeld (1979) en Oates (1979). Volgens de micro-economische theorie gaat het bij de beslissing om meer van een goed te kopen om de prijs van die extra goederen en niet om de gemiddelde prijs. Het marginale nut (het nut van de extra eenheid van het betreffende goed) wordt afgewogen tegen de prijs van het additionele goed.



Een wat cynischer Public Choice-verklaring is dat politici of ambtenaren die naar zo hoog mogelijke uitgaven streven de kiezer bewust een vals beeld voorspiegelen. Door verhoging van rijksuitkeringen of belastinggrondslagen te verzwijgen zouden zij meer geld kunnen bemachtigen om aan hun stokpaardjes of hun werkomstandigheden te besteden (Niskanen, 1971; Romer en Rosenthal, 1980).

Hoewel illusie, al dan niet bewust opgewekt, mogelijk een rol kan spelen, is hiermee het flypaper effect niet bevredigend verklaard. De gevonden effecten zijn zo groot dat het onwaarschijnlijk lijkt dat bestuurders een meerderheid van de kiezers permanent op deze schaal voor de gek kunnen houden, of dat grote groepen kiezers zo dom zijn en niets bijleren.<sup>25</sup> Lokale belastingen worden door hun aanslagkarakter juist heel direct in de portemonnee gevoeld, en staan daardoor in veel landen volop in de schijnwerpers.

#### MENTAL ACCOUNTING

Zoals we zagen blijkt uit tal van studies blijkt dat huishoudens en ondernemingen mental accounting bedrijven. Als dit een algemeen menselijke eigenschap is moet dit ook bij overheden voorkomen. Hines en Thaler (1995) waren de eersten die het flypaper-effect verklaarden met behulp van de mental accounting theorie. Onlangs gebruikten Van Driessche en Heyndels (1998) deze theorie om het door hen gevonden flypaper-effect in Vlaanderen te verklaren. Twee verschijnselen uit deze theorie zijn hierbij van belang: labeling en verliesaversie (*loss aversion*).

##### *Labeling*

Huishoudens en bedrijven geven geld uit de ene bron veel gemakkelijker uit dan geld dat op andere wijze is verkregen. Het lijkt waarschijnlijk dat decentrale overheden inkomsten uit algemene uitkeringen anders labelen dan inkomsten uit belastingen. Uitkeringen van de centrale overheid zijn bedoeld om uit te geven; verhogingen kunnen dus ook zonder meer voor uitgaven worden gebruikt. De discussie wordt vormgegeven als een discussie over de bestedingsrichting. De keus tussen uitgeven en belastingverlaging wordt overgeslagen.

##### *Verliesaversie*

De waardefunctie van Kahneman en Tversky laat zien dat verlies zwaarder weegt dan winst. Zo kan het gebeuren dat iemand die honderd gulden verdient op de beurs, maar op dezelfde dag een verkeersboete krijgt van zestig gulden, de dag afsluit met het gevoel erop achteruit te zijn gegaan. Voor belastingbetalers kan hetzelfde gelden. Een verlaging van de belastingen maakt mensen blij, maar een even grote belastingverhoging maakt ze in sterkere mate ontevreden. De politieke kosten van een belastingverhoging zijn daardoor hoger dan de politieke baten van een belastingverlaging. Dit verklaart waarom gemeenten vaak huiverig zijn meevallers te vertalen in belastingverlagingen. Wie kan zeggen dat de belastingen

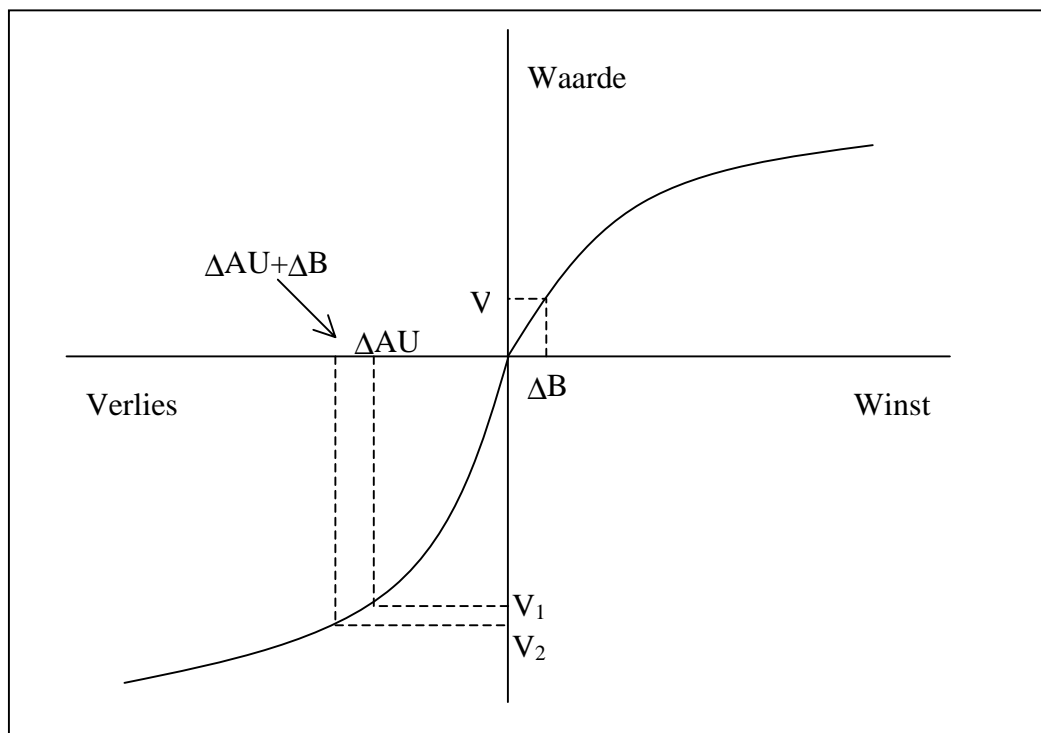
---

<sup>25</sup> Abraham Lincoln zei het zo (Kemp 1997): You may fool all the people some of the time; you can even fool some of the people all the time; but you can't fool all of the people all the time.

in de nabije toekomst niet weer omhoog moeten? Veiliger lijkt het de belastingen op peil te houden, en ze pas te verhogen als het echt moet, of als de zwarte piet kan worden doorgeschoven naar de centrale overheid (als die bijvoorbeeld de algemene uitkering verlaagt).

Een verlaging van de algemene uitkering zou zelfs tot een *verlaging* van de belastingen kunnen leiden. Dit is te zien aan de hand van figuur 2 (Van Driessche en Heyndels, 1998). De algemene uitkering aan een gemeente daalt met  $\Delta AU$ . Als deze gemeente de uitgaven met dit bedrag vermindert, dan voelen de burgers dit als verlies  $V_1$ . De gemeente kan dit verlies beperken door de belastingen te verlagen met  $\Delta B$  en de uitgaven verder terug te dringen, met  $\Delta AU + \Delta B$ . De winst ten gevolge van de belastingverlaging ( $V$ ) is groter dan het verlies door de extra uitgavenbeperking ( $V_2 - V_1$ ). Dit komt doordat de helling van de waardefunctie afneemt: elke toename van het verlies geeft een kleinere waardevermindering dan de voorgaande toename. Dit *silver lining* effect wordt in de marketing veelvuldig toegepast, bijvoorbeeld door geld-terugacties of “kortingen” op de catalogusprijs van duurzame gebruiksgoederen.

**Figuur 2 De reactie op een verlaging van de algemene uitkering**



---

## 4. Mental accounting en de financiële verhoudingen

---

### 4.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 bleek dat er sterke aanwijzingen zijn dat mental accounting een algemeen-menselijke eigenschap is. In hoofdstuk 3 werd het flypaper effect beschreven, een veel voorkomend verschijnsel dat in strijd is met de gangbare theorie, maar met de mental accounting theorie goed is te verklaren. In dit hoofdstuk kijken we naar de implicaties van de mental accounting theorie voor de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Wat leert mental accounting ons over de relatie tussen het relatieve belang van de inkomstenbronnen van gemeenten en de manier waarop gemeenten afwegingen maken met betrekking tot uitgaven? Eerst kijken we naar de omvang van de decentrale uitgaven, daarna naar de bestedingsrichting. Ten slotte vatten we samen wat mental accounting zegt over de optimale omvang van het decentrale belastinggebied.

### 4.2. Omvang decentrale uitgaven

#### TRADITIONELE KIJK

In hoofdstuk 3 (kader 2) zagen we dat de traditionele economische theorie er van uitgaat dat de uitgaven van een decentrale bestuursseenheid afhangen van de lokale preferenties en het lokale inkomen. Dit inkomen bestaat uit de privé-inkomens van de inwoners, en uit de algemene uitkering die van de centrale overheid wordt ontvangen. Hoe het inkomen over deze bronnen is verdeeld is niet van belang. Gegeven inkomen en preferenties wordt gekozen voor een bepaald niveau van lokale uitgaven, en dit wordt bekostigd door de belastingopbrengst zo hoog vast te stellen dat de gewenste uitgaven uit de algemene uitkering en de belastinginkomsten kunnen worden betaald. Veranderingen in de hoogte van de algemene uitkering hebben geen invloed op de hoogte van de lokale overheidsbestedingen, gegeven het niveau van de rijksuitgaven. In dit geval betekent een lagere algemene uitkering immers lagere rijksbelastingen en derhalve een hoger netto particulier inkomen.

Volgens deze visie is de omvang van het decentrale belastinggebied niet zo belangrijk. Zolang er maar sprake is van een eigen belastinggebied kunnen decentrale overheden hun uitgaven naar wens verhogen of verlagen. Voorzieningen worden zo aan de marge tegen belastingen worden afgewogen.

#### LABELING

##### *Algemene uitkering*

De theorie van de mental accounting voorspelt echter dat aan inkomsten labels hangen, die van invloed zijn op de besteding ervan. Een verandering van de omvang van de algemene uitkering leidt daardoor in de praktijk niet tot een even grote tegengestelde verandering in de belastingopbrengst.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds legt een bodem onder de lokale overheidsbestedingen. Dit bedrag wordt in elk geval uitgegeven. Verwacht mag worden dat een toename van de totale algemene uitkering (doordat de gecorrigeerde netto rijksuitgaven, waaraan de algemene uitkering is gekoppeld, stijgen) zich volledig vertaalt in hogere gemeentelijke uitgaven. Aan de algemene uitkering hangt een labeltje dat zegt dat het bestemd is voor uitgaven. Nemen de particuliere inkomens toe, dan is het nog maar de vraag of de lokale belastingen omhoog zullen gaan. Hieraan hangt immers een ander label.

Bij een grootschalige herverdeling van het gemeentefonds, zoals in 1997 plaatsvond, kan het zijn dat veranderingen in het bedrag van de algemene uitkering zich wat sterker vertalen in corresponderende veranderingen in de belastingopbrengst dan bij een verandering van het totale bedrag van de algemene uitkering. Dat komt in de eerste plaats door de uitgebreide discussies die dergelijke stelselwijzigingen omgeven. In de parlementaire behandeling van de nieuwe Financiële-verhoudingswet is bijvoorbeeld uitvoerig ingegaan op de te verwachten reacties van gemeenten. Daarbij is duidelijk de verwachting uitgesproken dat gemeenten de mutatie in de algemene uitkering via de belastingen zouden compenseren: nadeelgemeenten zouden hun belastingen verhogen, terwijl voordeelgemeenten hun belastingen zouden verlagen. Dit verwachtingspatroon kan van invloed zijn op de labels. (*framing*, zie paragraaf 2.4). In de tweede plaats gaat het bij een herverdeling soms om vrij grote bedragen per gemeente. We zagen in hoofdstuk 3 dat de omvang van het bedrag mede bepalend is voor het label dat eraan komt te hangen. Kleine meevallers worden eerder uitgegeven dan grote.

De reguliere jaarlijkse groei van de algemene uitkering leidt vrijwel automatisch tot hogere lokale uitgaven. Zou het aandeel van de algemene uitkering in de algemene middelen van gemeenten kleiner zijn dan nu het geval is, dan zouden de totale gemeentelijke uitgaven vermoedelijk dus in geringere mate meegroeien met de rijksuitgaven. De lokale afweging zou zuiverder worden, doordat een kleiner deel van de (extra) inkomsten bij voorbaat voor besteding zou worden bestemd. Empirisch onderzoek naar het flypaper effect bevestigt dat hogere uitkeringen van andere overheidslagen tot meer uitgaven leidt dan een hoger inkomen van ingezetenen (paragraaf 3.1).

### *Hertaxaties*

Uit empirisch onderzoek blijkt echter ook dat labeling tot hogere belastingopbrengsten na bijvoorbeeld hertaxaties kan leiden (zie paragraaf 3.1). Dit zou pleiten tegen vergroting van het decentrale belastinggebied. Er zijn echter aanwijzingen (Ladd, 1991) dat dit kan worden voorkomen door decentrale overheden te verplichten te verantwoorden hoe vergrotingen van de heffingsgrondslag in de tarieven wordt verwerkt.<sup>26</sup> Door de grote politieke en

---

<sup>26</sup> In Nederland bestaat een dergelijke verplichting op dit moment met betrekking tot de tariefdifferentiatie in de OZB tussen woningen en niet-woningen (TK 27 246, nr. 3).

maatschappelijke druk op gemeenten om na de hertaxatie hun OZB-tarieven in 2001 aan te passen mag worden verwacht dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren. Deze hertaxatie maakt het overigens mogelijk empirisch te onderzoeken in hoeverre tarieven inderdaad aan een nieuwe belastinggrondslag worden aangepast.

#### VERLIESAVERSIE

Naast het labeling-effect van de algemene uitkering is verliesaversie een tweede reden om te verwachten dat uitgaven uit belastinggeld zorgvuldiger worden afgewogen. In de Kahneman-Tversky waardefunctie komt dit tot uitdrukking in een steilere curve voor verlies dan voor winst. Een bepaald verlies verlaagt het welzijn sterker dan een even grote winst het welzijn zou vergroten. Een verhoging van de belastingen is daardoor pas aantrekkelijk als daar aanzienlijke baten tegenover staan. Is dit niet zo, dan prevaleert de *status quo*. Dit impliceert een scherpe afweging van de kosten en baten van nieuw beleid dat middels een belastingverhoging wordt bekostigd.

#### 4.3. Bestedingsrichting decentrale uitgaven

De algemene uitkering wordt over de gemeenten verdeeld aan de hand van enkele tientallen verdeelmaatstaven. Deze maatstaven hangen samen met kostensoorten en met de belastingcapaciteit. Het is dus mogelijk een verband te leggen tussen de hoogte van de algemene uitkering aan een bepaalde gemeente en diverse gemeentelijke uitgavencategorieën. Hoewel de algemene uitkering naar eigen inzicht kan worden besteed, voorspelt de mental accounting theorie dat gemeenten al dan niet bewust rekening zullen houden de opbouw van hun algemene uitkering. Dit wordt bovendien expliciet gestimuleerd door het Ministerie van BZK, dat diskettes verspreid waarmee gemeenten hun uitgaven per cluster kunnen vergelijken met de verdeling van hun algemene uitkering over clusters.<sup>27</sup> De algemene uitkering wordt zo impliciet gereduceerd tot een verzameling potjes, waaraan bepaalde labels hangen. Dit geeft portefeuillehouders die “te weinig” krijgen een extra argument om meer middelen te claimen.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Voorbeelden van clusters zijn “kunst en ontspanning” en “onderwijs en zorg”. Met het computerprogramma op de diskette, genaamd “Begrotingsanalyse2000” (ook over eerdere jaren verschenen) kunnen de uitgaven ook worden vergeleken met soortgelijke andere gemeenten.

<sup>28</sup> Het idee dat de algemene uitkering vrij besteedbaar is lijkt overigens steeds moeilijker overeind te houden. Zo zijn gemeenten sinds 1998 verplicht een zogeheten Zalmsnip aan hun inwoners uit te keren, waarvoor zij via de algemene uitkering worden vergoed. Een morele verplichting betreft bijvoorbeeld het zogeheten “fictief budget” voor de bijzondere bijstand (zie TK 24515 (41)). Met ingang van 1998 is structureel f 250 mln aan het gemeentefonds toegevoegd voor armoedebestrijding. Per gemeente wordt gepubliceerd hoeveel geld op deze manier via de algemene uitkering wordt ontvangen (het fictieve budget). Belangenorganisaties kunnen op basis hiervan gemeenten aanspreken. Het kabinet controleert bovendien via de jaarlijkse *Monitor gemeentelijk armoedebelaid* of gemeenten het geld op de bedoelde wijze aanwenden. Bij de WVG speelt iets soortgelijks.

Hoe sterk dit effect in de praktijk is, is voor zover bekend nooit onderzocht. Wel is duidelijk dat het afhangt van de relatieve omvang van de algemene uitkering. Als gemeenten een groter deel van de algemene middelen via belastingen binnen zouden moeten halen, is het deel van de inkomsten waaraan bestedingslabeltjes hangen kleiner. Dit zou de decentrale afweging zuiverder maken.

#### 4.4. De optimale omvang van het decentrale belastinggebied

##### OPTIMALE OMVANG

De *mental accounting*-theorie voorspelt dus dat vergroting van het decentrale belastinggebied ten koste van de algemene uitkering de afweging tussen uitgaven en belastingopbrengst zal verbeteren. Belastinggeld wordt minder gemakkelijk uitgegeven dan de algemene uitkering, mits hertaxaties niet automatisch tot hogere belastingopbrengsten leiden. Verder voorspelt deze theorie dat de afweging tussen verschillende bestedingsdoelen zuiverder zal worden. De algemene uitkering bevat impliciet componenten die aan bepaalde beleidsterreinen zijn gerelateerd. Deze *labeling* heeft gevolgen voor de besteding ervan. Een kleinere algemene uitkering vermindert dit effect.

Dit gezichtspunt gaat aanzienlijk verder dan de traditionele economische theorie, die uitsluitend kijkt naar een afweging aan de marge, en daarom slechts voorschrijft dat er een decentraal belastinggebied dient te zijn, maar dat de omvang hiervan er weinig toe doet. Uit de *mental accounting*-theorie volgt dat de afweging tussen voorzieningen en lastendruk optimaal is als decentrale voorzieningen uit decentrale belastingen worden gefinancierd.

Niet alle lokale voorzieningen hebben echter een louter decentraal karakter. Voorzieningen kunnen een centrumfunctie hebben (schouwburg), of van belang zijn voor het goed functioneren van het openbaar bestuur in het hele land (bevolkingsadministratie). Dergelijke voorzieningen, waarbij externe effecten optreden, kunnen het best (deels) uit rijksuitkeringen worden bekostigd, omdat anders het voorzieningenniveau te laag wordt.<sup>29</sup> Het onderscheid tussen zuiver decentrale voorzieningen en voorzieningen waarvan ook niet-ingezetenen profiteren is in de praktijk niet scherp te trekken. Wel lijkt duidelijk dat het kleine aandeel van de decentrale belastingen op provinciaal en (vooral) gemeentelijk niveau onvoldoende is om de zuiver decentrale voorzieningen van deze overheidslagen te dekken. Vergroting van het decentrale belastinggebied zou dus tot een betere afweging leiden.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> De lokale afweging is in dit geval optimaal als de rijksuitkering (*matching grant*) het aandeel in de kosten dekt dat overeenkomt met de omvang van het externe effect.

<sup>30</sup> Waterschappen dekken al een zeer groot deel van hun uitgaven uit eigen belastingopbrengsten. Het grote verschil met gemeenten en provincies is echter het beperkte belang van regionale behoeftenverschillen. Droge voeten en schoon water zijn immers overal gewenst. Ook is hier sprake van aanzienlijke externe effecten: niet-ingezetenen hebben aanzienlijke belangen bij het werk van een waterschap.

Overigens betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat bijvoorbeeld gemeenten met een naar verhouding groot aandeel van de belastingen in de algemene middelen een zuiverder afweging tussen voorzieningenniveau en belastingpeil kennen dan andere gemeenten. Gemeenten kijken bij het ontwikkelen van hun beleid goed naar wat andere gemeenten doen. Uit onderzoek naar de hoogte van decentrale belastingtarieven blijkt bijvoorbeeld dat het tarief in naburige jurisdicties van invloed is op de eigen belastingtarieven (Ladd, 1992; Case, Rosen en Hines, 1993; Heyndels en Vuchelen, 1998). Hoewel hier voor zover bekend geen systematisch onderzoek naar is gedaan lijken gemeenten zich ook bij het aanbieden van voorzieningen te laten leiden door wat elders gebruikelijk is. Het gevolg is vermoedelijk dat gemeenten met een naar verhouding groot aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen zich via buurgemeenten waar dit aandeel lager is toch door labeling van de algemene uitkering laten beïnvloeden. Dit laat onverlet dat een landelijke vergroting van het belang van decentrale belastingen de lokale beleidsafweging kan verbeteren.

#### VEREVENING VAN KOSTEN EN DRAAGKRACHT

In principe kan het decentrale belastinggebied zo groot worden gemaakt als men maar wil, met instandhouding van het huidige niveau van verevening van kosten en draagkracht via de algemene uitkering. De algemene uitkering kan naar rato worden verlaagd. Dit kan bijvoorbeeld door het huidige verdeelsysteem als uitgangspunt te nemen, en de verlaging van het totale bedrag te compenseren door het rekentarief net zoveel te verhogen dat de uitkeringsfactor gelijk blijft.<sup>31</sup> Het punt waarop de algemene uitkering in de eerste gemeente tot nul is teruggelopen (doordat de negatieve score op de OZB-maatstaf even groot is geworden als de positieve score op de overige verdeelmaatstaven) is wat dit betreft geen relevante grens: het is denkbaar dat gemeenten met lage kosten en een hoge belastingcapaciteit een negatieve algemene uitkering ontvangen, en dus hun armere mede-overheden financieel ondersteunen (het zogeheten *Robin Hood*-model).

#### 4.5. Conclusie

De *mental accounting*-theorie voorspelt dat de kwaliteit van de decentrale afweging tussen voorzieningenpeil en lastendruk gebaat is bij een decentraal belastinggebied dat in omvang globaal overeenkomt met de omvang van de

---

<sup>31</sup> Een vergroting van het belang van de eigen-inkomstenmaatstaf zou aanleiding kunnen zijn de vormgeving hiervan kritisch te bezien. Nu wordt de waarde van woningen voor 80% meegerekend en die van niet-woningen voor 70%. Er is dus geen sprake van volledige verevening, hetgeen problemen kan opleveren als het belang van de maatstaf groter wordt. Meer fundamenteel is het de vraag of in een dergelijk geval de waarde van onroerende zaken een adequate maatstaf blijft voor de belastingcapaciteit (Ladd, 1999). Immers, wat de grondslag ook is, belasting wordt uiteindelijk betaald uit inkomen (of door in te teren op vermogen). Het gemiddelde besteedbare huishoudensinkomen en de waarde van woningen in gemeenten zijn zeker niet perfect gecorreleerd.

uitgaven aan decentrale voorzieningen ten behoeve van de eigen ingezetenen. Gegeven de geringe omvang van het bestaande belastinggebied van gemeenten en provincies pleit dit voor vergroting hiervan. Hierbij wordt wel verondersteld dat vergroting van de belastinggrondslag (door bijvoorbeeld hertaxaties) niet tot een automatische opbrengstverhoging leidt, maar een evenredige tariefsverlaging tot gevolg heeft.

Uiteraard is de kwaliteit van de decentrale afweging slechts één van de relevante factoren bij het beoordelen van de omvang van het lokale belastinggebied. Ook zaken als de economische, bestuurlijke en politieke effecten van decentrale belastingheffing moeten in de overweging worden betrokken.<sup>32</sup> Ook heeft uitbreiding van het decentrale belastinggebied slechts zin als het gaat om vergroting van de werkelijke beleidsvrijheid. Dit is in de huidige politieke werkelijkheid moeilijk denkbaar. Rijksoverheid en samenleving accepteren maar weinig verschillen in belastingpeil en voorzieningenniveau.

---

<sup>32</sup> Zie hoofdstuk vier van het rapport van de commissie-De Kam (1992).



---

## 5. Het relatieve belang van de eigen belastinginkomsten en de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

---

### 5.1. Inleiding

Volgens de (rationalistische) economische theorie (Downs 1957) maken kiesgerechtigden een afweging tussen de kosten (tijd, ongemak) en de baten (invloed) van het uitbrengen van hun stem.<sup>33</sup> Deze baten hangen onder meer samen met het bedrag dat de gemeente naar eigen inzicht kan besteden. Als de (potentiële) kiezer aan geld uit het potje “eigen belasting” een groter belang hecht dan aan geld dat van het Rijk afkomstig is (mental accounting), kan een grotere omvang hiervan tot een hogere opkomst leiden. Als tegelijkertijd de gemeentelijke financiën meer inzichtelijk worden door vergroting van het eigen belastinggebied, daalt een kostenpost bij de afweging “ga ik stemmen of niet”, namelijk de kosten van informatievergaring. Ook bestaat de kans dat hogere belastingen de *perceptie* van de kiezer veranderen door een groter financieel belang bij het gemeentebeleid te suggereren.

In dit hoofdstuk wordt de hypothese getoetst dat gemeenten met een groter aandeel van de belastingen in de algemene inkomsten een hogere opkomst kennen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Voor zover bekend is dit nooit eerder gedaan, ook niet in het buitenland.

### 5.2. Onderzoek

#### ALGEMEEN

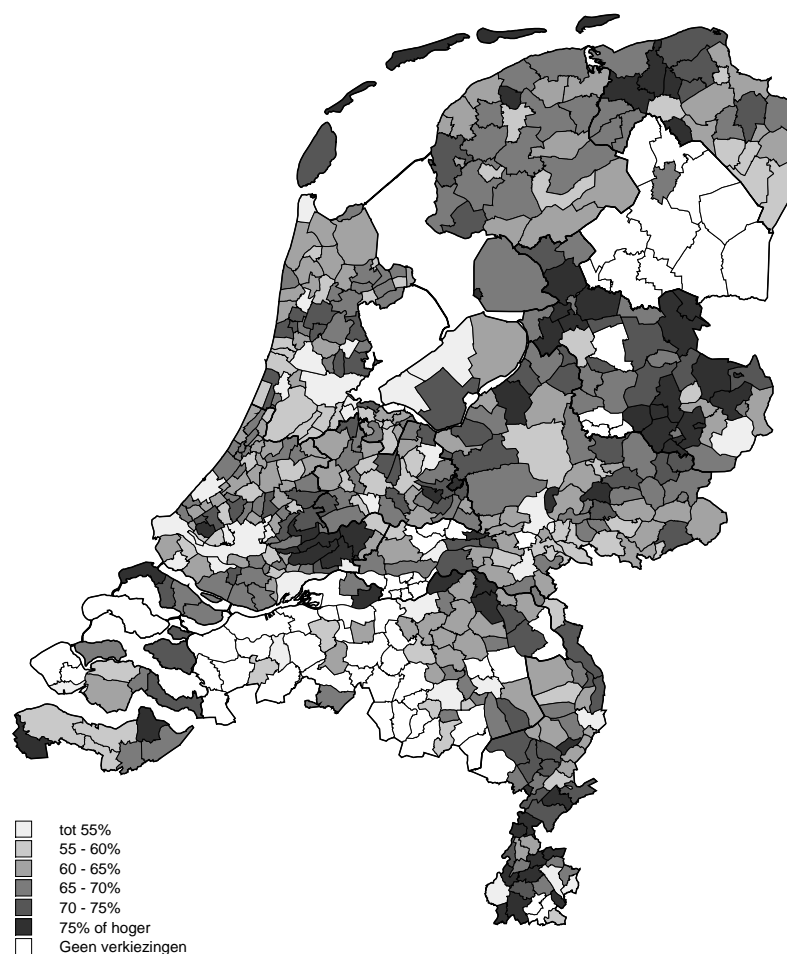
In de ene gemeente is het aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen veel groter dan in de andere. Door middel van empirisch onderzoek is daardoor na te gaan in hoeverre de opkomst bij Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen samenhangt met het eigen belastinggebied. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens op gemeenteniveau. Idealiter zou de stembeslissing op micro-niveau (per stemgerechtigde) dienen te worden onderzocht, maar hiervoor ontbreken de benodigde gegevens. Eerdere studies naar de opkomst bij verkiezingen maken gebruik van enquêtegegevens uit kiezersonderzoek, waarbij stemgerechtigden worden ondervraagd over onder meer hun stemgedrag. Dergelijk kiezersonderzoek beperkt zich echter tot verkiezingen voor de Tweede Kamer.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Downs contrasteert de geringe baten met de niet-verwaarloosbare kosten van stemmen en vraagt zich af waarom er eigenlijk kiezers komen opdagen (stemparadox). Voor een overzicht van de theorie zie Plantinga (2000, blz. 44 en verder).

<sup>34</sup> Overigens is de validiteit van dit soort enquêteonderzoek beperkt. Zo is het bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. Opkomstcijfers berekend op basis van de enquêtegegevens liggen aanzienlijk hoger dan de werkelijke opkomst.

**Kaart 1**  
Opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1998



Als gevolg van dataproblemen moet worden volstaan met een analyse van de verkiezingen op 4 maart 1998, die in 485 gemeenten werden gehouden (in de overige 63 gemeenten zijn de verkiezingen als gevolg van gemeentelijke herindeling op andere data gehouden).<sup>35</sup> Zie kaart 1.

#### MODEL EN DATA

We hanteren het volgende lineair-additieve model:

$$\text{Opkomst} = c + \alpha * B + \beta * X$$

<sup>35</sup> Voor 1994 kunnen wij helaas niet beschikken over micro-gegevens over de inkomsten van gemeenten. Het CBS heeft van de gemeenten geen machtiging ontvangen om de benodigde cijfers te verstrekken.

waarbij  $c$  een constante is,  $\alpha$  en  $\beta$  coëfficiënten,  $B$  het aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen, en  $X$  een vector van controlevariabelen.

Het bovenstaande model wordt geschat met behulp van de methode van de kleinste kwadraten. Doordat diverse factoren van invloed zijn op de opkomst, is het hierbij van groot belang voldoende variabelen in de analyse te betrekken. Gebeurt dit niet, dan is het mogelijk dat een verband tussen een relevante maar niet opgenomen variabele en de opkomst ten onrechte wordt toegeschreven aan de omvang van het decentrale belastinggebied.<sup>36</sup>

Uit eerder onderzoek<sup>37</sup> naar verkiezingen voor de Tweede Kamer blijkt de opkomst positief gecorreleerd met leeftijd, inkomen, opleiding, sociaal-economische status, religieuze (met name protestante) affiniteit, lidmaatschap van vakbond of partij en politieke interesse en kennis. Ook stemmen vrouwen vaker dan mannen. De totale werk- en reistijd op de verkiezingsdag vertoont een negatief verband met de opkomst (Schmeets en Otten, 1996), hetgeen suggereert dat de gelegenheid om te gaan stemmen ook een rol speelt.

Leeftijd, inkomen en religieuze affiniteit worden ook in dit onderzoek betrokken. Opleiding, sociaal-economische status en inkomen zijn onderling te sterk gecorreleerd om opname in de regressievergelijking zinvol te maken; vandaar dat alleen de laatste is gebruikt.<sup>38</sup> Werk- en reistijd kon niet worden meegenomen; de participatiegraad (het aandeel van de beroepsbevolking dat werkt) bleek niet van invloed op de opkomst.<sup>39</sup> Wel is het aantal stembureaus per duizend inwoners opgenomen; deze variabele zegt iets over de bereikbaarheid van stembureaus en hang daardoor samen met stemgelegenheid. Over lidmaatschap van vakbond of partij en politieke interesse en kennis ontbraken bruikbare gegevens. Het aandeel mannen of vrouwen is niet meegenomen omdat dit tussen gemeenten te weinig verschilt.

Naast variabelen waarbij eerder onderzoek duidt op een verband met opkomst (zij het bij verkiezingen voor de tweede Kamer en niet voor gemeenteraadsverkiezingen) zijn variabelen opgenomen waarvan een dergelijk verband werd vermoed. De gebruikte variabelen worden hieronder kort toegelicht.

---

<sup>36</sup> Dit is het geval als de ten onrechte niet opgenomen variabele gecorreleerd is met de omvang van het decentrale belastinggebied. Zowel de coëfficiënt als de t-waarde (die de mate van significantie aangeeft) van de variabele “omvang belastinggebied” worden dan vertekend. Om deze reden zijn variabelen die relevant worden geacht zoveel mogelijk meegenomen. Het opnemen van te veel variabelen leidt namelijk niet tot een dergelijke vertekening, ook niet als deze variabelen onderling gecorreleerd zijn (multicollineariteit).

<sup>37</sup> Schmidt (1984), Elsinga (1985), Jaarsma *et al.* (1986), Smeets (1995), Schmeets en Otten (1996) en Plantinga (2000).

<sup>38</sup> Voor inkomen zijn de beste cijfers beschikbaar. Verder is het gemiddelde huishoudensvermogen opgenomen, dat ook verband houdt met sociaal-economische status.

<sup>39</sup> Omdat deze variabele slechts voor een deel van de onderzochte gemeenten beschikbaar is, is deze verder niet in de regressie opgenomen.

1. De aandelen van verschillende leeftijdsgroepen in de bevolking van 18 jaar en ouder. Opgenomen zijn de aandelen van de groepen van 35-50 jaar, van 50-65 en van 65+. De regressieuitkomsten laten zien in hoeverre deze groepen een afwijkende opkomst te zien geven ten opzichte van de referentiegroep van 18-35 jaar. Het is immers denkbaar dat de levensfase samenhangt met de politieke betrokkenheid.
2. Het aandeel niet-Nederlanders in de lokale bevolking. Niet-Nederlanders die ten minste vijf jaar legaal in het land verblijven zijn stemgerechtigd.
3. Het gemiddelde gezinsinkomen.<sup>40</sup> Uit eerder onderzoek bleek dat stemgerechtigden met een hoger inkomen of een hogere opleiding (hetgeen vaak samengaat) relatief vaak gaan stemmen.
4. Het gemiddelde vermogen per huishouden. Aangezien deze gegevens afkomstig zijn uit bestanden van de belastingdienst zijn alleen vermogens inbegrepen die onder de vermogensbelasting vallen.<sup>41</sup>
5. Het aandeel van SGP, RPF en GPV bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1994.<sup>42</sup> Eerder onderzoek suggereert dat de opkomst onder religieuze mensen hoger is dan gemiddeld. Het aandeel kiesgerechtigden dat zich als religieus beschouwd is per gemeente echter niet beschikbaar; vandaar het gebruik van deze proxy. Uit voorlopige regressieresultaten bleek dat het kwadraat van deze variabele het best voldeed.
6. Aantal inwoners. Wegens de grote verschillen tussen gemeenten is de natuurlijke logaritme genomen.
7. Uitgaande pendel (per duizend inwoners). Mensen die buiten hun gemeente werken hebben wellicht een minder sterke band met hun gemeente. De Stichting Ruimtelijke Economie Groningen heeft zeer recent op basis van CBS-cijfers schattingen gemaakt van de pendelcijfers voor alle gemeenten in 1998.<sup>43</sup>
8. De mate van stedelijkheid, gemeten aan de omgevingsadressendichtheid. Een sterke mate van stedelijkheid zou de betrokkenheid bij het lokale bestuur kunnen beperken.

---

<sup>40</sup> In 1996. Recentere cijfers zijn helaas niet beschikbaar, maar de relatieve rijkdom van gemeenten verandert van jaar op jaar maar weinig.

<sup>41</sup> Deze cijfers hebben betrekking op 1995. Zie het commentaar in de vorige voetnoot.

<sup>42</sup> Het aandeel bij de verkiezingen in 1998 is niet genomen, omdat dit vermoedelijk mede afhangt van de opkomst (endogeniteit). Bij een regressie mogen geen verklarende variabelen worden gebruikt die deels afhankelijk zijn van de te verklaren variabele (hier opkomst).

<sup>43</sup> Voor het gebruikte model zie Elhorst *et al.* (2000, bijlage 3). Wij danken deze onderzoekers voor het beschikbaar stellen van de pendelgegevens.

9. Het aandeel van lokale partijen in de voorgaande gemeenteraadsverkiezingen (1994).<sup>44</sup> Een sterke aanwezigheid van lokale partijen zou kunnen duiden op een actief politiek leven.
10. Het aantal misdrijven per duizend inwoners. Dit is een indicator voor de veiligheid. Weinig veiligheid zou een reden kunnen zijn om te gaan stemmen, of juist om veilig thuis te blijven.
11. Neerslag. Wie twijfelt blijft bij slecht weer wellicht thuis. Het aantal millimeter neerslag is hiervoor een indicator. Het KNMI publiceert overzichten met de dagelijkse meetwaarden van enkele honderden neerslagstations verspreid over het land (KNMI, 1998).<sup>45</sup>
12. Aantal stembureaus per duizend kiesgerechtigden. Hoe meer stembureaus, hoe minder moeite wellicht gedaan hoeft te worden om een stem uit te brengen.
13. Een dummy voor waddengemeenten. Deze gemeenten verschillen zowel op politiek (rol lokale partijen) als op financieel (hoge algemene uitkering) vlak aanzienlijk van de rest van Nederland.
14. Provinciedummies. Hiermee worden eventuele regionale invloeden van niet-opgenomen variabelen meegenomen.<sup>46</sup>

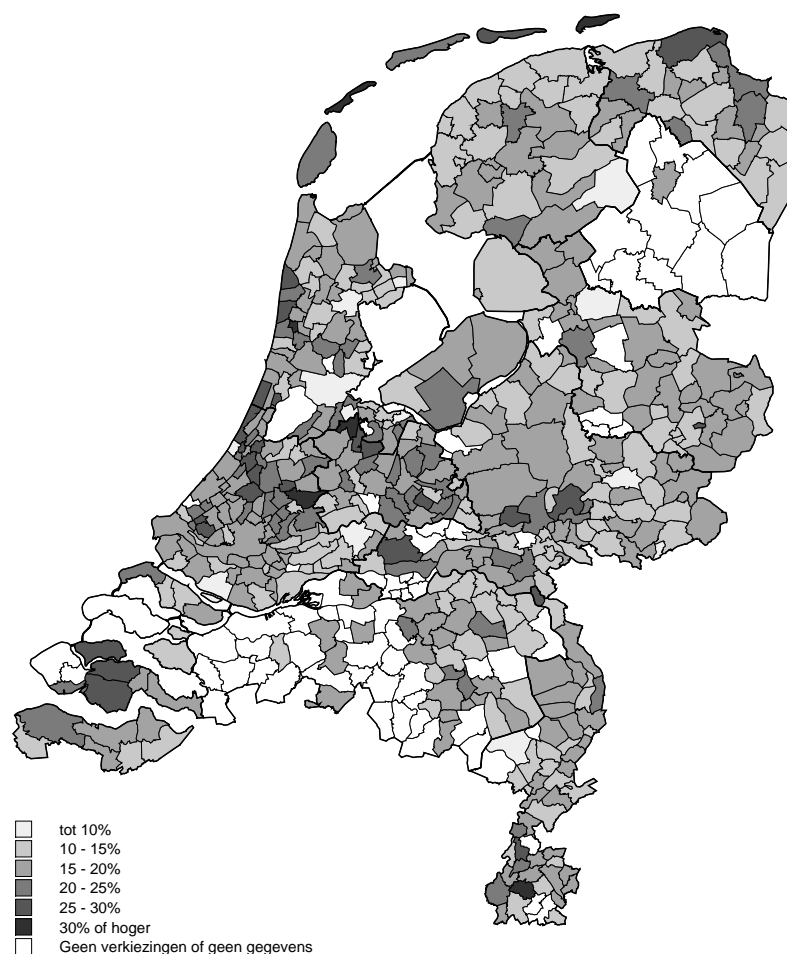
---

<sup>44</sup> De reden voor het gebruik van het aandeel in 1994 in plaats van in 1998 is hetzelfde als bij de variabele religie (zie hierboven onder punt 5).

<sup>45</sup> De neerslag wordt gemeten per etmaal (van 8 uur tot 8 uur). Dit komt dus niet geheel overeen met de periode dat de stembureaus open zijn. Voor gemeenten zonder neerslagstation is het gemiddelde van de omliggende stations genomen; voor gemeenten met meer dan één neerslagstation de gemiddelde waarde.

<sup>46</sup> Groningen en Drenthe zijn hier samengenomen, omdat in Drenthe wegens gemeentelijke herindeling alleen in Assen werd gestemd.

**Kaart 2**  
**Belastingopbrengst als percentage van de algemene middelen, 1998**

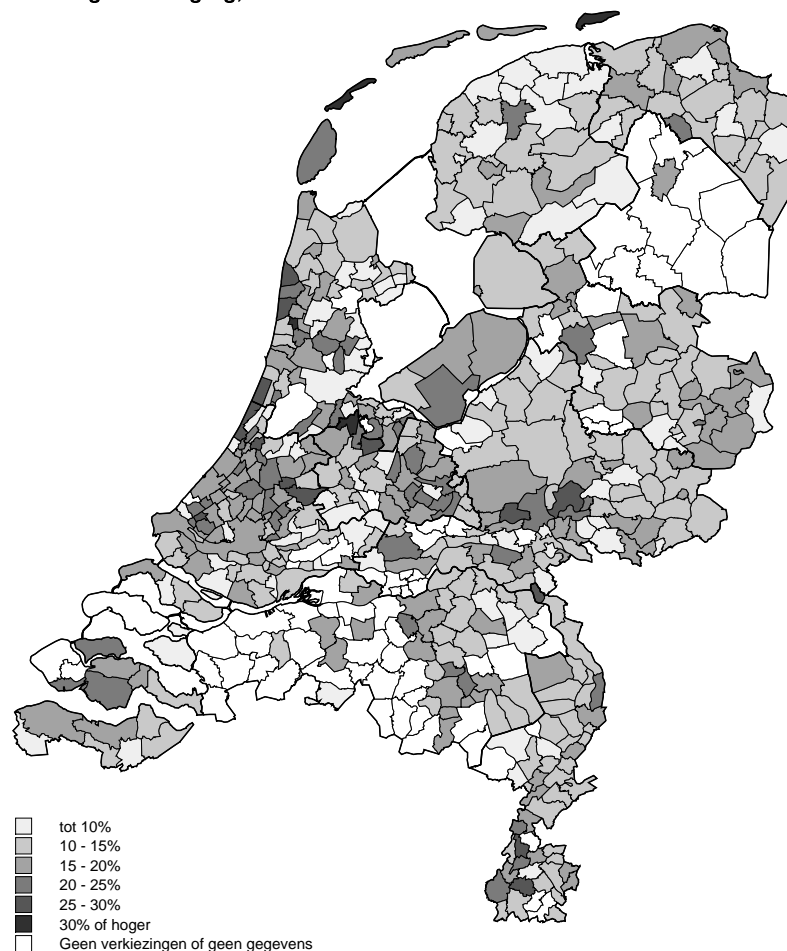


### *Belang eigen belastinginkomsten*

Hiervoor zijn verschillende variabelen denkbaar. Het meest voor de hand ligt het aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen, die voor deze gelegenheid kunnen worden gedefinieerd als de som van de algemene uitkering, de eigen belastingopbrengst, en de inkomsten uit beleggingen, geldleningen en nutsbedrijven (kaart 2).<sup>47</sup> Hieraan zijn echter enkele complicaties verbonden.

<sup>47</sup> Onder inkomsten wordt hier verstaan: het positieve saldo van de genoemde begrotingsfuncties. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die meer rente op geldleningen betalen dan zij binnenkrijgen. In die gevallen blijft het (negatieve) saldo op deze functie buiten beschouwing.

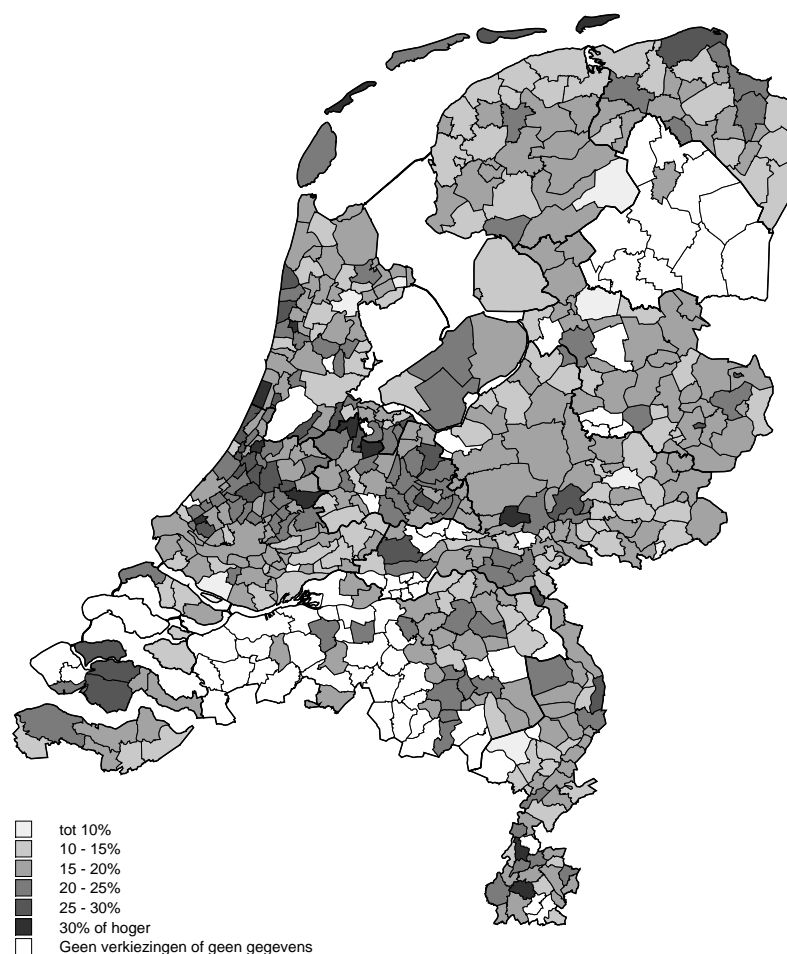
**Kaart 3**  
**Belastingopbrengst als percentage van de algemene**  
**middelen, gecorrigeerd voor onderdekking**  
**riolering en reiniging, 1998**



Om te beginnen zijn er gemeenten die een groot deel van de kosten voor riolering en afvalverwijdering en –verwerking via de OZB bekostigen, terwijl andere gemeenten kostendekkende tarieven voor rioolrecht en afvalstoffenheffing hanteren. Hiervoor kan worden gecorrigeerd door het saldo van de begrotingsfuncties riolering en afvalverwijdering bij de belastingopbrengst op te tellen (kaart 3).<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Een probleem hierbij is dat het negatieve saldo van de begrotingsfuncties riolering en afvalverwijdering en –verwerking samen soms groter is dan de belastingopbrengst. Dit lijkt weinig plausibel. Deze gevallen zijn dan ook buiten beschouwing gelaten. Desalniettemin blijft de validiteit van deze variabelen enigszins twijfelachtig. Uit eerder onderzoek blijkt dat gemeenten op deze posten heel verschillende kosten boeken (Groot en Budding, 1998).

**Kaart 4**  
**Belastingopbrengst als percentage van algemene**  
**uitkering plus belastingopbrengst, 1998**

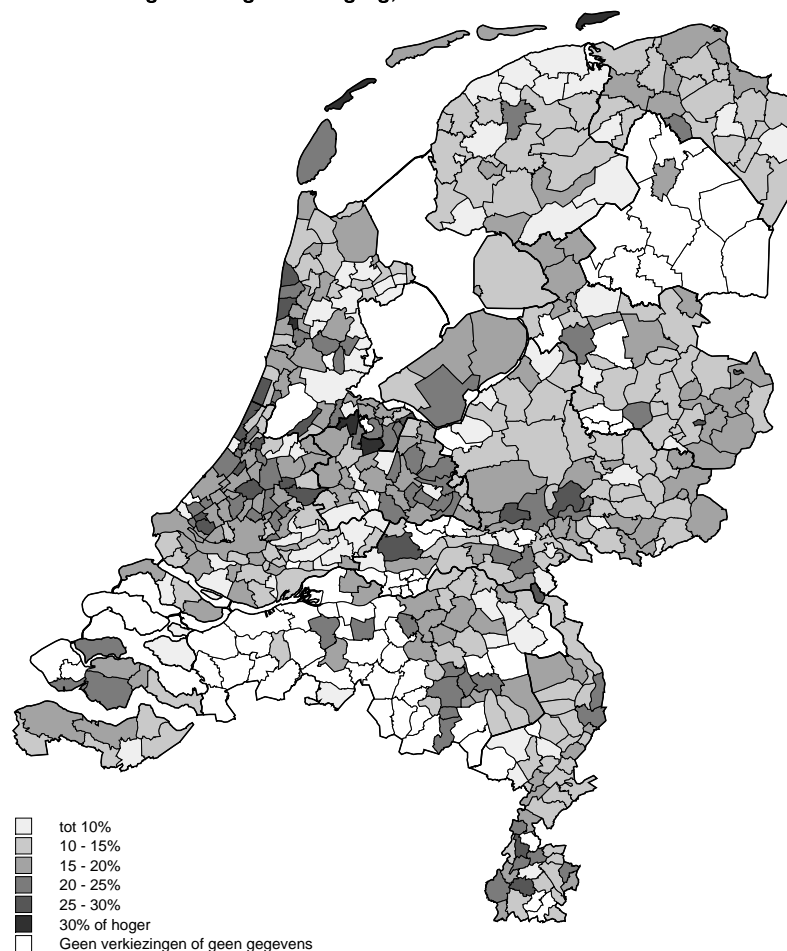


Verder is er grote variatie in de wijze waarop gemeenten inkomsten uit vermogen, nutsbedrijven en geldleningen boeken. Daarom is naast het aandeel van de eigen belastingen in de algemene inkomsten gebruik gemaakt van het aandeel van de belastingen in de som van belastingopbrengst en algemene uitkering (kaart 4). Ook hier is gecorrigeerd voor niet-gedekte kosten van riolering en afvalverwijdering en –verwerking (kaart 5).

Een laatste complicatie is de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1997. Pas in een laat stadium kwam zekerheid over de algemene uitkering die gemeenten zouden ontvangen. Tot die tijd circuleerden allerlei voorlopige cijfers. Het is daardoor niet duidelijk van welke cijfers moet worden uitgegaan. Met welk idee is de kiezer het stembokje binnengegaan? Ook heeft het hierdoor lang geduurd voor gemeenten de nieuwe uitkeringen adequaat in hun begroting konden verwerken. Het is twijfelachtig of in maart 1998, toen de gemeenteraadsverkiezingen werden gehouden, de nieuwe verdeling al helemaal in de politieke



**Kaart 5**  
**Belastingopbrengst als percentage van algemene**  
**uitkering plus belastingopbrengst, gecorrigeerd voor**  
**onderdekking riolering en reiniging, 1998**



besluitvorming was verdisconteerd. Om deze reden is naast de begrotingscijfers voor 1998 gebruik gemaakt van de rekeningcijfers voor 1996, het laatste jaar vóór de nieuwe verdeling van het gemeentefonds.

De gebruikte data zijn, voor zover niet anders vermeld, afkomstig van het CBS. Artikel 12-gemeenten blijven buiten beschouwing, aangezien in die gemeenten de lokale beleidsvrijheid wat betreft uitgaven en belastingheffing zeer beperkt is. Statistische gegevens omtrent de gebruikte variabelen zijn te vinden in tabel 2.

### 5.3. Uitkomsten

#### ALGEMEEN

De regressieuitkomsten worden samengevat in tabel 3 en tabel 4.<sup>49</sup> Tabel 3 heeft wat betreft het aandeel van de eigen belastingopbrengst betrekking op begrotingscijfers voor 1998, tabel 4 op de rekeningcijfers voor 1996. Om redenen die in de vorige paragraaf zijn toegelicht is naast het aandeel van de belastingen in de algemene middelen ook het aandeel in de som van de belastingen en de algemene uitkering opgenomen. Voor beide varianten is zowel het ongecorrigeerde aandeel van de eigen belastingopbrengst gebruikt, als het aandeel dat is gecorrigeerd voor niet-kostendekkende rioolrechten en reinigingsheffingen.

#### AANDEEL EIGEN BELASTINGEN

In alle gevallen blijkt ruim 70% van de variatie in de opkomst te verklaren met de opgenomen variabelen. Het aandeel van de decentrale belastingopbrengst, hoe ook gemeten, vertoont *geen* significant verband met de opkomst. De gevonden t-waarden zijn in alle varianten laag, hetgeen betekent dat het (zwakke) verband dat de regressiecoëfficiënten suggereren hoogstwaarschijnlijk op toeval berust. Ook is het gevonden teken soms negatief, hetgeen in tegenspraak is met de theoretische voorspelling.

#### OVERIGE VARIABELEN

Andere variabelen vertonen wel een significant verband met de opkomst. Dit geldt echter niet voor de aandelen van de opgenomen *leeftijdsgroepen*. Het aandeel *allochtonen* vertoont een negatief verband met de opkomst: hoe meer allochtonen, hoe lager de opkomst. Vermoedelijk zal naast het feit dat allochtonen minder snel gaan stemmen een rol spelen dat deze variabele samenhangt met de sociale structuur van een gemeente. In rijke gemeenten wordt duidelijk meer gestemd dan in arme: zowel *inkomen* als *vermogen* van huishoudens zijn positief gecorreleerd aan de opkomst. Ook het aandeel inwoners met *religieuze affiniteiten* gaat samen met hoge opkomsten. Dat met name het kwadraat van dit aandeel sterk correleert betekent dat deze variabele vooral effect heeft als het aandeel religieuzen hoog is. Hoe meer *inwoners* de gemeente heeft, des te lager de opkomst. De mate van *stedelijkheid* en de uitgaande *pendel* spelen geen rol van betekenis. Een sterke aanwezigheid van *lokale partijen* gaat samen met een hoge opkomst, veel *misdrijven* met een lage opkomst. *Regen* leidt tot een lagere opkomst (hoewel niet altijd significant), een hoge *stembureaudichtheid* tot een

---

<sup>49</sup> Op de uitkomsten is de gebruikelijke statistische diagnostiek losgelaten. De residuen zijn vrijwel normaal verdeeld en vertonen geen zichtbaar verband met de opgenomen variabelen. Er zijn geen uitbijters die de uitkomsten bovenmatig beïnvloeden, en de t-waarden zijn voor heteroscedasticiteit gecorrigeerd met de methode van White (1980).

hogere opkomst. Ten slotte is de opkomst op waddeneilanden hoger, net als in sommige provincies.<sup>50</sup>

#### METHODOLOGISCHE ONVOLKOMENHEDEN

Dat het relatieve belang van de decentrale belastingopbrengst geen verband vertoont met de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen zou in theorie het gevolg kunnen zijn van de onderzoeksopzet. Er zijn in dit verband twee mogelijkheden: het verband wordt versluierd door een hoge mate van ruis, of door multicollineariteit.

Als een variabele onnauwkeurig is gemeten, is het moeilijk een verband aan te tonen met andere variabelen. Ruis heeft een drukkend effect op de coëfficiënten en de t-waarden. Deze verklaring lijkt hier echter weinig plausibel. De opkomst is zeer nauwkeurig te meten, en verschillen hierin tussen gemeenten zijn voor een groot deel te verklaren met de gebruikte variabelen. Het aandeel van de eigen belastingopbrengst bevat wel enige ruis, maar daarom zijn juist tal van varianten gebruikt om dit risico te minimaliseren.

Als een verklarende variabele sterk correleert met een andere verklarende variabele is het moeilijk uit te maken in welke mate deze variabele van invloed is op de te verklaren variabele. Het relatieve belang van de decentrale belastingopbrengst is echter met geen van de andere variabelen in sterke mate gecorreleerd. Verwijdering van welke variabele ook heeft niet tot gevolg dat de coëfficiënt van het relatieve belang van de eigen belastingopbrengst significant van nul gaat afwijken.

#### 5.4. Conclusie

Met de gebruikte variabelen is het mogelijk een groot deel van de variatie in de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1998 te verklaren. De (gecorrigeerde)  $R^2$  is met 0,71 aan de hoge kant voor dit soort onderzoek; de gevonden coëfficiënten grotendeels statistisch significant en met de verwachte tekens. Uit de regressieresultaten blijkt duidelijk dat het aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen van gemeenten *geen* verband houdt met de opkomst. Onze hypothese is hiermee verworpen.

Op basis van een dergelijk statische analyse valt niet uit te sluiten dat een landelijke vergroting van het lokale belastinggebied de opkomst zou kunnen bevorderen. Om dit te onderzoeken zou echter een natuurlijk experiment nodig zijn: een voldoende grote verandering van de omvang van het lokale belastinggebied.

---

<sup>50</sup> De regressieresultaten van de provinciedummies geven de afwijking ten opzichte van Zuid-Holland, de provincie waarvoor geen dummy is opgenomen.

**Tabel 2. Kerngegevens variabelen**

	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Mediaan	Standaard-deviatie
Opkomstpercentage gemeenteraadsverkiezingen 1998	47,9	90,2	66,0	65,9	7,5
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 35-50	21,7	45,9	31,2	31,1	2,7
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 50-65	14,6	33,1	23,2	23,2	2,2
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 65+	9,7	34,5	17,5	17,0	3,5
Percentage allochtonen	0,4	31,7	2,6	2,0	2,5
Gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen (duizenden gulden per jaar)	39,7	72,7	52,8	53,0	4,9
Gemiddeld huishoudensvermogen (duizenden gulden)	0,9	28,2	7,0	6,8	3,3
Percentage GPV, RPF en GPV in 1994 (kwadraat)	0	2844	145	0	385
Inwoners	1003	718151	28479	16037	53089
Uitgaande pendel per 1000 inwoners	13	4710	425	323	433
Stedelijkheid (OAD)	84	5919	831	614	670
Percentage lokale partijen in 1994	0	100	23	21	20
Aantal misdrijven per duizend inwoners	0,4	13,9	3,0	2,5	1,9
Neerslag (mm)	2,1	20,7	9,2	8,7	3,7
Aantal stembureaus per duizend kiesgerechtigden	0,47	1,78	0,83	0,75	0,22
Waddengemeente (dummy)	0	1	0,0	0,0	0,1
GrDr (provinciedummy Groningen/Drenthe)	0	1	0,05	0	0,23
Fr (provinciedummy)	0	1	0,06	0	0,24
Ov (provinciedummy)	0	1	0,08	0	0,28
Gld (provinciedummy)	0	1	0,15	0	0,36
Ut (provinciedummy)	0	1	0,07	0	0,26
NH (provinciedummy)	0	1	0,14	0	0,35
ZH (provinciedummy)	0	1	0,20	0	0,40
Zl (provinciedummy)	0	1	0,03	0	0,17
NBr (provinciedummy)	0	1	0,08	0	0,28
Lb (provinciedummy)	0	1	0,11	0	0,31
Fl (provinciedummy)	0	1	0,01	0	0,11
Aandeel belastingen in algemene middelen 1998 (%)	6,8	39,3	17,2	16,5	4,6
Idem, gecorrigeerd voor onderdekking riolering en reiniging	0,4	37,9	14,7	14,3	5,4
Aandeel belastingen in som belastingen en algemene uitkering 1998 (%)	7,5	40,2	18,1	17,3	4,7
Idem, gecorrigeerd voor onderdekking riolering en reiniging	0,0	38,8	15,4	14,9	5,8
Aandeel belastingen in algemene middelen 1996 (%)	9,4	42,5	19,3	19,3	4,1
Idem, gecorrigeerd voor onderdekking riolering en reiniging	2,9	41,0	16,3	16,4	5,4
Aandeel belastingen in som belastingen en algemene uitkering 1996 (%)	9,4	42,5	19,3	19,2	4,1
Idem, gecorrigeerd voor onderdekking riolering en reiniging	0,0	40,0	15,1	15,4	5,5

**Tabel 3 Regressie-uitkomsten: aandeel van belastingen in 1998**

	Coëfficiënt	T-waarde	Coëfficiënt	T-waarde	Coëfficiënt	T-waarde	Coëfficiënt	T-waarde
Constante	70,61	9,23	70,12	9,11	70,63	9,25	70,40	9,18
<b>Aandeel belastingen in algemene middelen (%)</b>	<b>0,004</b>	<b>0,09</b>						
<b>Idem, gecorrigeerd voor onderdekking riolering en reiniging</b>			<b>-0,018</b>	<b>-0,44</b>				
<b>Aandeel belastingen in belastingen + algemene uitkering (%)</b>					<b>0,005</b>	<b>0,12</b>		
<b>Idem, gecorrigeerd voor onderdekking riolering en reiniging</b>							<b>-0,020</b>	<b>0,50</b>
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 35-50	-0,18	-1,45	-0,17	-1,30	-0,19	-1,46	-0,19	-1,46
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 50-65	-0,19	-1,48	-0,19	-1,40	-0,20	-1,48	-0,20	-1,47
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 65+	0,01	0,15	0,02	0,18	0,01	0,15	0,02	0,24
Percentage allochtonen	-0,36	-3,61	-0,36	-3,59	-0,36	-3,61	-0,37	-3,64
Gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen (duizenden gld per jaar)	0,36	4,10	0,36	4,07	0,36	4,06	0,37	4,16
Gemiddeld huishoudensvermogen (duizenden guldens)	0,33	2,50	0,36	2,65	0,34	2,50	0,33	2,44
Percentage GPV, RPF en GPV in 1994 (kwadraat)	0,006	9,74	0,007	10,42	0,006	9,74	0,006	9,59
Inwoners (natuurlijke logaritme)	-2,26	-5,47	-2,30	-5,52	-2,26	-5,48	-2,27	-5,49
Uitgaande pendel per 1000 inwoners	0,00009	0,19	0,0001	0,22	0,00009	0,19	0,00005	0,20
Stedelijkheid (OAD)	0,0002	0,27	0,0003	0,48	0,0001	0,27	0,0002	0,34
Percentage lokale partijen in 1994	0,048	3,44	0,049	3,46	0,048	3,44	0,048	3,41
Aantal misdrijven per duizend inwoners	-0,33	-2,32	-0,32	-2,25	-0,33	-2,32	-0,33	-2,28
Neerslag (mm)	-0,12	-1,85	-0,10	-1,59	-0,12	-1,85	-0,12	-1,80
Aantal stembureaus per duizend kiesgerechtigden	6,29	5,53	6,00	5,22	6,30	5,53	6,22	5,43
Waddengemeente (dummy)	10,51	5,32	10,85	5,40	10,49	5,30	10,88	5,42
GrDr (provinciedummy Groningen/Drenthe)	3,94	3,20	4,19	3,39	3,95	3,20	3,97	3,22
Fr (provinciedummy)	2,49	2,43	2,75	2,67	2,50	2,44	2,49	2,44
Ov (provinciedummy)	5,13	5,75	5,47	6,24	5,14	5,76	5,16	5,79
Gld (provinciedummy)	0,96	1,18	1,02	1,25	0,96	1,19	0,93	1,16
Ut (provinciedummy)	0,88	1,13	0,93	1,20	0,88	1,13	0,89	1,15
NH (provinciedummy)	-0,73	-1,26	-0,60	-1,05	-0,73	-1,26	-0,75	-1,30
Zl (provinciedummy)	0,51	0,31	0,67	0,42	0,52	0,31	0,56	0,34
NBr (provinciedummy)	0,79	0,82	0,93	0,96	0,79	0,82	0,80	0,83
Lb (provinciedummy)	5,58	4,65	5,69	4,76	5,59	4,65	5,59	4,67
Fl (provinciedummy)	4,36	2,35	4,34	2,32	4,36	2,35	4,45	2,36
N	462		458		462		462	
Gecorrigeerde R <sup>2</sup>	0,718		0,715		0,718		0,718	

T-waarden gecorrigeerd voor heteroscedasticiteit conform White (1980). Significant op 95%-niveau bij  $t \geq 1,96$  (90%  $t \geq 1,64$ ).

**Tabel 4 Regressie-uitkomsten: aandeel van belastingen in 1996**

	Coëfficiënt	T-waarde	Coëfficiënt	T-waarde	Coëfficiënt	T-waarde	Coëfficiënt	T-waarde
Constante	68,19	8,73	67,89	8,71	68,20	8,73	67,96	8,75
<b>Aandeel belastingen in algemene middelen (%)</b>	<b>-0,04</b>	<b>-0,72</b>						
<b>Idem, gecorrigeerd voor onderdekking riolering en reiniging</b>			<b>-0,04</b>	<b>-0,99</b>				
<b>Aandeel belastingen in belastingen + algemene uitkering (%)</b>					<b>-0,04</b>	<b>-0,74</b>		
<b>Idem, gecorrigeerd voor onderdekking riolering en reiniging</b>							<b>-0,05</b>	<b>-1,10</b>
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 35-50	-0,13	-1,01	-0,12	-1,30	-0,13	-1,01	-0,13	-1,01
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 50-65	-0,19	-1,40	-0,17	-1,40	-0,19	-1,40	-0,18	-1,35
Percentage bevolking 18+ in leeftijd 65+	0,07	0,73	0,05	0,18	0,07	0,73	0,08	0,78
Percentage allochtonen	-0,38	-3,71	-0,36	-3,59	-0,38	-3,71	-0,38	-3,75
Gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen (duizenden gld per jaar)	0,37	4,22	0,37	4,07	0,37	4,21	0,38	4,25
Gemiddeld huishoudensvermogen (duizenden guldens)	0,32	2,25	0,34	2,65	0,32	2,25	0,31	2,21
Percentage GPV, RPF en GPV in 1994 (kwadraat)	0,006	9,66	0,007	10,42	0,006	9,66	0,006	9,55
Inwoners (natuurlijke logaritme)	-2,26	-5,52	-2,32	-5,52	-2,26	-5,52	-2,28	-5,63
Uitgaande pendel per 1000 inwoners	0,0001	0,23	0,0003	0,22	0,0001	0,23	0,0001	0,22
Stedelijkheid (OAD)	0,00003	0,05	0,0003	0,48	0,00003	0,05	0,00009	0,15
Percentage lokale partijen in 1994	0,05	3,62	0,05	3,46	0,05	3,62	0,05	3,62
Aantal misdrijven per duizend inwoners	-0,27	-1,86	-0,28	-2,25	-0,27	-1,85	-0,26	-1,82
Neerslag (mm)	-0,13	-1,88	-0,11	-1,59	-0,12	-1,88	-0,12	-1,85
Aantal stembureaus per duizend kiesgerechtigden	5,99	5,18	5,79	5,22	5,98	5,17	5,85	4,96
Waddengemeente (dummy)	11,20	5,48	11,30	5,40	11,20	5,50	11,40	5,61
GrDr (provinciedummy Groningen/Drenthe)	3,69	2,96	4,19	3,39	3,69	2,96	3,74	2,99
Fr (provinciedummy)	2,40	2,40	3,04	2,67	2,34	2,40	2,39	2,40
Ov (provinciedummy)	5,11	5,72	5,79	6,24	5,11	5,73	5,22	5,78
Gld (provinciedummy)	0,86	1,10	1,22	1,25	0,86	1,10	0,90	1,16
Ut (provinciedummy)	0,46	0,60	0,90	1,20	0,45	0,60	0,48	0,64
NH (provinciedummy)	-0,81	-1,44	-0,47	-1,05	-0,81	-1,44	-0,79	-1,41
Zl (provinciedummy)	0,38	0,23	0,80	0,42	0,38	0,23	0,42	0,26
NBr (provinciedummy)	0,65	0,68	1,09	0,96	0,65	0,68	0,70	0,73
Lb (provinciedummy)	5,42	4,51	5,89	4,76	5,42	4,51	5,50	4,56
Fl (provinciedummy)	4,29	2,20	4,55	2,32	4,29	2,20	4,47	2,29
N	461		453		461		461	
Gecorrigeerde R <sup>2</sup>	0,716		0,715		0,716		0,716	

T-waarden gecorrigeerd voor heteroscedasticiteit conform White (1980). Significant op 95%-niveau bij  $t \geq 1,96$  (90%  $t \geq 1,64$ ).

---

## 6. Samenvatting en conclusies

---

### 6.1. Achtergrond en onderzoeksvraag

Decentrale belastingen spelen in Nederland een bescheiden rol bij de bekostiging van de uitgaven van gemeenten en provincies. In beleidsdocumenten wordt echter stelselmatig een voorkeur uitgesproken voor bekostiging uit decentrale heffingen, aangevuld door algemene uitkeringen (voor vereveningsdoeleinden) en waar nodig door specifieke uitkeringen (voor medebewindstaken). Bekostiging uit eigen belastingen zou een betere decentrale afweging tot gevolg hebben van voorzieningen en belastingpeil. Een andere reden die wel wordt aangevoerd om vergroting van het decentrale belastinggebied te bepleiten is dat hierdoor de burger meer bij de politiek zou worden betrokken. Dit zou een tegengif kunnen vormen tegen de dalende opkomstcijfers bij gemeentelijke en provinciale verkiezingen.

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de waarde van deze argumenten voor vergroting van het decentrale belastinggebied. Door middel van literatuuronderzoek is nagegaan welke inzichten de economische theorie levert omtrent de relatie tussen de omvang van het decentrale belastinggebied en de kwaliteit van de lokale afweging. Daarnaast is empirisch onderzocht of er een verband bestaat tussen de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en het aandeel van de lokale belastingen in de algemene inkomsten van gemeenten.

### 6.2. Het decentrale belastinggebied en de afweging tussen voorzieningen en belastingen

#### TRADITIONELE THEORIE

Volgens de traditionele economische theorie is een decentraal belastinggebied van belang om bestuurseenheden hun eigen voorzieningenniveau te laten kiezen. Door de belastingen te verhogen kunnen extra voorzieningen worden aangeboden; door het voorzieningenniveau te beperken kan de belastingdruk worden verlaagd. Bij regionale verschillen in de behoefte aan voorzieningen wordt door deze keuzemogelijkheid de welvaart vergroot.

Hoe groot het decentrale belastinggebied is, is volgens deze zienswijze van beperkt belang, zo lang het maar groot genoeg is om de gewenste verschillen te accommoderen. Om de betrokken overheden van voldoende financiële middelen te voorzien kan naast belastingen gebruik worden gemaakt van algemene uitkeringen, dat wil zeggen ongebonden overdrachten van andere bestuurslagen.

#### MENTAL ACCOUNTING

De traditionele zienswijze gaat uit van economische actoren die op rationele wijze hun nut maximaliseren. Zo wordt er bijvoorbeeld stilzwijgend van uitgegaan dat de ene gulden gelijk is aan de andere, ongeacht de oorsprong. Recent is het besef tot de economische theorie doorgedrongen dat dit niet altijd leidt tot een adequate

weergave van de werkelijkheid. *Mental accounting*, een nieuwe theorie omtrent menselijk keuzegedrag, biedt een alternatief. Volgens deze theorie, die door empirisch onderzoek wordt ondersteund, laten gezinnen, bedrijven en overheden hun bestedingen mede afhangen van de bron van hun inkomsten. Geld wordt in gedachten over verschillende potjes (*mental accounts*) verdeeld. Geld uit het ene potje wordt gemakkelijker uitgegeven dan geld uit het andere potje, terwijl er ook een samenhang kan bestaan tussen de bron en het doel waarvoor het geld wordt uitgegeven.

Toegepast op de financiële verhoudingen tussen overheidslagen betekent dit dat het verschil maakt of geld afkomstig is uit een algemene uitkering of uit de eigen belastingopbrengst. Als de algemene uitkering stijgt dan zal een groot deel van deze stijging tot hogere uitgaven leiden. Neemt daarentegen het inkomen van de ingezetenen toe, dan spreekt het zeker niet vanzelf dat de decentrale belastingen zullen worden verhoogd om het voorzieningenniveau te verhogen. Dit is in strijd met de traditionele economische theorie. De omvang van het decentrale belastinggebied is dus wel degelijk een factor bij de afweging tussen voorzieningenniveau en belastingpeil.

Hier komt bij dat de algemene uitkering, hoewel in principe vrij besteedbaar, aan de hand van de verdeelmaatstaven kan worden herleid tot verschillende uitgavenclusters. Hierdoor wordt de algemene uitkering impliciet herleid tot een verzameling potjes, waaraan bepaalde labels hangen. Dit maakt het voor portefeuillehouders die minder dan hun “fair share” krijgen mogelijk meer fondsen te claimen. Ook Kamerleden, ministers en belangenorganisaties blijken hiervan in de praktijk gebruik te maken. Dit beperkt de decentrale afweging.

#### DE OPTIMALE OMVANG VAN HET DECENTRALE BELASTINGGEBIED

Toepassing van de theorie van mental accounting op de financiële verhoudingen leidt tot de conclusie dat de decentrale afweging tussen voorzieningenniveau en belastingpeil optimaal is als de uitgaven aan decentrale voorzieningen worden gedekt uit decentrale belastingen. Een uitzondering geldt voor uitgaven aan voorzieningen die ook door niet-ingezetenen worden gebruikt (*spillovers* of externe effecten).

Gegeven het verhoudingsgewijs geringe financiële belang van de eigen belastingen voor gemeenten en provincies pleit dit voor vergroting van het decentrale belastinggebied. Een voorwaarde hierbij is wel dat de decentrale afweging alleen kan verbeteren als deze vergroting gepaard gaat met een werkelijke vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies.

### **6.3. Het decentrale belastinggebied en de politieke participatie**

Door de geringe transparantie van de geldstromen naar decentrale overheden heeft de gemiddelde burger weinig notie van de kosten van lokale voorzieningen. Het vergt een aanzienlijke investering om de benodigde kennis te verwerven. Hierdoor wordt de burger niet aangemoedigd zich met het beleid van gemeenten of provincies bezig te houden. Deze geringe betrokkenheid komt onder meer tot



uitdrukking in lage opkomstcijfers bij verkiezingen voor gemeenteraad en provinciale staten. Het ligt dan ook voor de hand te veronderstellen dat een groter decentraal belastinggebied samengaat met een grotere politieke participatie.

Deze hypothese is empirisch getoetst door te analyseren welke factoren een rol spelen bij de verklaring van de verschillen in opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 1998. Het blijkt inderdaad mogelijk deze verschillen voor ongeveer zeventig procent te verklaren aan de hand van sociaal-economische variabelen als leeftijd, inkomen en religieuze gezindte van de inwoners, de schaal van de gemeente (aantal inwoners) en andere lokale kenmerken als het belang van lokale partijen en de stembureaudichtheid. Het aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen, hoe ook gedefinieerd, blijkt echter *niet* van invloed op de opkomst.

Hiermee is niet aangetoond dat het veronderstelde verband niet bestaat. Het is bijvoorbeeld in theorie denkbaar dat een landelijke vergroting van het decentrale belastinggebied wel tot een hogere opkomst zou kunnen leiden. Concrete aanwijzingen hiervoor zijn er niet.

#### **6.4. Conclusies**

Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor het soms veronderstelde verband tussen de omvang van het decentrale belastinggebied en de politieke participatie. Dit argument voor vergroting van het decentrale belastinggebied is dus niet sterk.

Er zijn wel sterke theoretische en empirische aanwijzingen voor de stelling dat een groter decentraal belastinggebied de afweging tussen decentrale voorzieningen en belastingen zou verbeteren. Een hierbij noodzakelijke voorwaarde is dat de beleidsvrijheid van decentrale overheden daadwerkelijk wordt vergroot. Dit betekent concreet dat grotere verschillen in belastingdruk en voorzieningenniveau zouden moeten worden geaccepteerd. In het huidige politieke klimaat is dit moeilijk denkbaar. De tolerantie voor verschillen lijkt zowel in de landelijke politiek als in de samenleving juist af te nemen.

Naast de kwaliteit van de decentrale afweging zijn uiteraard diverse andere factoren van belang bij het bepalen van de optimale omvang van het decentrale belastinggebied. Zo dienen ook de economische, bestuurlijke en politieke effecten van belastingheffing, die hier buiten beschouwing zijn gebleven, in de overweging te worden betrokken. Het is dus niet mogelijk op basis van dit rapport vergaande conclusies te trekken.

---

## Literatuur

---

- Allers, M.A., 'Invloed op gemeentelijk beleid. Meting van invloed van burgers op gemeentelijke belastingdruk', *Bestuurskunde*, jg. 9, nr. 4, juni 2000, 173-181.
- Bailey, S.J., *Local Government Economics. Principles and Practice*, Basingstoke and London, 1999.
- Blanchard, O.J., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, 'What do firms do with cash windfalls?', *Journal of Financial Economics*, Vol. 36, 1994, 337-360.
- Case, A.C., H.S. Rosen, J.R. Hines, 'Budget spillovers and fiscal policy interdependence. Evidence from the states', *Journal of Public Economics*, Vol. 52, 1993, 285-307.
- Commissie-Christiaanse (commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten), *Rapport*, Den Haag, 1983.
- Commissie-Haks (werkgroep alternatieve provinciale belastingbronnen), *Rapport*, Den Haag, 1990.
- Commissie-De Kam (commissie verruiming eigen middelen lagere overheden), *Belastingen omlaag*, Den Haag, 1992.
- Courant, P.N., E.M. Gramlich, D.L. Rubinfeld 'The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Stick Where It Hits', in: Mieszkowski, P.M., W.H. Oakland (red.), *Fiscal Federalism and Grants-in aid*, Washington, DC, 1979, 5-22.
- Cullis, J.G., P.R. Jones, *Public finance and public choice*, London etc., 1992.
- Dollery, B.E., A.C. Worthington, 'The empirical analysis of fiscal illusion', *Journal of Economic Surveys*, Vol. 10, No. 3, 1996, 261-297.
- Downs, A., *An economic theory of democracy*, New York, 1957.
- Elhorst, J.P., T. Knaap, J. Oosterhaven, W.E. Romp, T.M. Stelder, E. Gerritsen, *Ruimtelijk economische effecten van zes Zuiderzeelijn varianten*, Groningen, 2000.
- Elsinga, E., *Politieke participatie in Nederland*, Amsterdam, 1985.
- Frank, R.H., *Microeconomics and behavior* New York, 1994.
- Gamkhar, S., W. Oates, 'Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings', *National Tax Journal*, Vol. 49, No. 4, 1996, 501-511.
- Gramlich, E.M., 'Federalism and federal deficit reduction', *National Tax Journal*, Vol. 40, No. 3, 1987, 299-313.
- Groot, T.L.C.M., G.T. Budding, *Prestaties geprezen*, Amsterdam, 1998.
- Heyndels, B., J. Vuchelen, 'Tax mimicking among Belgian municipalities', *National Tax Journal*, Vol. 51, nr. 1, 1998, 89-101.
- Hines, J.R., R.H. Thaler, 'The Flypaper Effect' *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 4, Fall 1995, 217-226.
- Ishikawa, T., K. Ueda, 'The Bonus Payment System and Japanese Personal Savings' in: Aoki, M., (red.) *The Economic Analysis of the Japanese Firm*, Amsterdam etc., 1984, 133-192.
- Jaarsma, B., A. Schram, F. van Winden, G. Linssen, 'Kiezersopkomst in Nederland', *Acta Politica*, nr. 1, 1986, 39-55.

- Kahneman, D., J.L. Knetsch, R.H. Thaler, 'The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, Winter 1991, 193-206.
- Kahneman, D., A. Tversky, 'Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk', *Econometrica*, Vol. 47, No. 2, 1979, 263-291.
- Kaplan, S.N., L. Zingales, 'Do Investment-Cash Flow Sensitivities Provide Useful Measures of Financing Constraints?', *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 1, 1997, 169-216.
- Keeler, J.P., W.L. James, M. Abdel-Ghany, 'The Relative Size of Windfall Income and the Permanent Income Hypothesis', *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 3, No. 3, 1985, 209-215.
- Kemp, P. (red.), *The Oxford Dictionary of Literary Quotations*, Oxford, 1997.
- King D. 'Current Issues in the Theory of Fiscal Federalism', in King, D. (red.), *Local Government Economics in Theory and Practice*, London, 1992, 23-42.
- King, D. 'Intergovernmental Fiscal Relations: Concepts and Models', in: Fisher, R.C., (red.), *Intergovernmental Fiscal Relations*, Boston etc., 1997, 19-59.
- KNMI, *Maandoverzicht neerslag en verdamping in Nederland*, maart 1998.
- Kooreman, P., 'The Labeling Effect of a Child Benefit System', *American Economic Review*, Vol. 90, No. 3, 2000, 571-583.
- Ladd, H.F., 'Property Tax Revaluation and Tax Levy Growth Revisited', *Journal of Urban Economics*, Vol. 30, 1991, 83-99.
- Ladd, H.F., 'Mimicking of local tax burdens among neighboring counties', *Public Finance Quarterly*, Vol. 20, nr. 4, 1992, 450-67.
- Ladd, H.F., 'State Responses to the TRA86 Revenue Windfalls: A New Test of the Flypaper Effect', *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 12, No. 1, 1993, 82-103.
- Ladd, H.F., 'Measuring Fiscal Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments', in: Ladd, H.F., (red.), *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Cheltenham, 1999, 37-70.
- Landsberger, M., 'Windfall Income and Consumption: Comment', *American Economic Review*, Vol. 56, No. 3, 1966, 534-539.
- Marshall, L., 'New Evidence on Fiscal Illusion: The 1986 Tax "Windfalls"', *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, December 1991, 1336-1344.
- Neumann, J. von, O. Morgenstern, *Theory of games and economic behavior*, Princeton, 1980 (eerste druk 1944).
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1971
- Oates W.E., 'Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects', in: Mieszkowski, P.M., W.H. Oakland (red.), *Fiscal Federalism and Grants-in aid*, Washington, DC, 1979, 23-30.
- Oates W.E., 'Fiscal Federalism: An Overview', in: *Public Finance with Several Levels of Government*, Proceedings of the 46<sup>th</sup> Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels, 1990, The Hague/Koenigstein, 1991.
- Oates, W.E., 'Introduction', in: Oates, W.E., (red.), *The Economics of Fiscal Federalism*, Cheltenham, 1998, xiii-xix.
- O'Curry, S., *Income Source Effects*, Department of Marketing, DePaul University, Chicago, 1997.

- Olmsted, G.M., A.T. Denzau, J.A. Roberts 'We voted for this? Institutions and educational spending', *Journal of public economics*, Vol. 52, No. 3, 1993, 363-376.
- Peacock, A.T., J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, 1967.
- Plantinga, M., *Voter turnout. The paradox that ate rational choice theory?*, doctoraalscriptie Rijksuniversiteit Groningen, 2000.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Jaarrapport 2000*, Den Haag, 2000.
- Romer, T., H. Rosenthal, 'An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants', *National Tax Journal*, Vol. 33, No. 4, 1980, 451-458.
- Schmeets, J.J.G., F.W.J. Otten, 'Opkomst bij verkiezingen en stemgelegenheid', *Beleidsanalyse*, nr. 3, 1996, 14-19.
- Schmidt, 'Kiezersopkomst van 1971 tot 1982', *Acta Politica*, nr. 2, 1983, 139-155.
- Shefrin, H.H., R.H. Thaler, 'The Behavioral Life-cycle Hypothesis', *Economic Enquiry*, Vol. 26, No. 4, 1988, 609-643.
- Smeets, I., 'Opkomst bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer', in: Holsteyn, J.J.M. van, B. Niemöller, *De Nederlandse kiezer 1994*, Leiden, 1995, 56-70.
- Sterks, C.G.M., M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, Groningen, 1996.
- Stine, W.F., 'Is local government revenue response to federal aid symmetrical? Evidence from Pennsylvania county governments in an era of retrenchment', *National Tax Journal*, Vol. 47, 1994, 799-816.
- Thaler, R.H., 'Saving, Fungibility, and Mental Accounts', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 1, Winter 1990, 193-205.
- Thaler, R.H., 'Mental Accounting Matters', *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol. 12, 1999, 183-206.
- Thaler, R.H., 'From Homo Economicus to Homo Sapiens', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1, Winter 2000, 133-141.
- Tversky, A., D. Kahneman, 'Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model', *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, November 1991, 1039-1061.
- Uhl, G., 'The experience of the Netherlands', in: King, D.N., J.P. Owens, (red.) *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Paris, 1994, 167-171.
- Van Driessche, F., B. Heyndels, 'De financiering van gemeenten via onvoorwaardelijke dotaties: een onderzoek naar asymmetrische flypaper-effecten in Vlaanderen', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, nr. 2, 1998, 241-266.
- White, H., 'A heteroskedasticity-consistent covariance matrix and a direct test for heteroskedasticity', *Econometrica*, 48, 1980, blz. 817-838.

### **Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:**

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *De Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers, A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000 – 2001*, 2000.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet of Gemnet (zie hieronder), of besteld door overmaking van f 30 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.

### **Andere COELO-uitgave:**

*Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

### **Met SGBO:**

M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Gemnet en Internet:

Gemnet: **[web.coelo.gemnet.nl](http://web.coelo.gemnet.nl)**

Internet: **[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)**